

**UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPAD  
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**EDEN DO CARMO SOARES JUNIOR**

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA  
DEMOCRÁTICA: A OPINIÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE SAÚDE DE  
CAPITAIS DE ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL NO PERÍODO DA PANDEMIA  
2020-2021**

Belém/PA  
2022

EDEN DO CARMO SOARES JUNIOR

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA  
DEMOCRÁTICA: A OPINIÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE SAÚDE DE  
CAPITAIS DE ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL NO PERÍODO DA PANDEMIA  
2020-2021**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPAD) da Universidade da Amazônia (UNAMA), como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração.

Área Temática: Gestão do Desenvolvimento.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Luciana Rodrigues Ferreira

Belém/PA  
2022

EDEN DO CARMO SOARES JUNIOR

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA  
DEMOCRÁTICA: A OPINIÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE SAÚDE DE  
CAPITAIS DE ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL NO PERÍODO DA PANDEMIA  
2020-2021**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPAD) da Universidade da Amazônia (UNAMA), como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração.

Área Temática: Gestão do Desenvolvimento.

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**Banca examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Rodrigues Ferreira – Orientadora.  
Universidade da Amazônia – UNAMA.

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Diana Cruz Rodrigues – Examinadora Interna.  
Universidade da Amazônia – UNAMA.

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos – Examinador Interno.  
Universidade da Amazônia – UNAMA.

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lidiane Nazaré da Silva Dias – Examinadora Externa.  
Universidade Federal do Pará – UFPA.

---

Prof. Dr. Robson Zuccolotto – Examinador Externo.  
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Nazaré Soeiro

CRB2/ 961

---

658

S676t

Soares Junior, Eden do Carmo.

Transparência pública no contexto da governança democrática: a opinião de conselheiros municipais de saúde de Capitais de Estados da Amazônia Legal no período da Pandemia 2020-2021 / Eden do Carmo Soares Junior. – Belém, 2022.

247 f.: 21x30 cm.

Tese (Doutorado) – Universidade da Amazônia, Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão, Programa de Mestrado em Administração, 2022.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Rodrigues Ferreira.

1. Transparência. 2. Governança democrática. 3. Conselhos de saúde. 4. Amazônia Legal. 5. COVID-19. I. Ferreira, Luciana Rodrigues. II. Título.

---

À minha tia Raimunda Pereira Fernandes e a todas as  
outras vítimas da Covid-19

## AGRADECIMENTOS

A Jesus Cristo, pela vida irretocável.

À Profa. Dra. Luciana Rodrigues Ferreira, pela dedicação, na orientação desta tese, e solidariedade durante a jornada fascinante, porém árdua, de construção da pesquisa científica.

À Káty Moraes, esposa, Eden e Teresinha, pais, Juliana e Lúcio, irmãos, Elen e José Raimundo, padrinhos, Alice, Artur, Ciro, Clarissa, Cristiano (“Quiqui”), Fabiana, João Guilherme e Luna, sobrinhos, Necília e Vanduy, sogros, e aos afilhados, tios, primos, cunhados, familiares e amigos, pelo incentivo.

A todos os colegas do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPAD) da Universidade da Amazônia (UNAMA), pelo companheirismo.

Ao Prof. Dr. Mário Amin (*in memoriam*), pelo convívio profícuo, apesar de breve.

À Profa. Dra. Diana Cruz Rodrigues, representando todos os professores do PPAD da UNAMA e aos demais professores que tive na vida, pelos ensinamentos.

A todos os funcionários e colaboradores do PPAD da UNAMA, em especial à Simone Magalhães, pela disponibilidade.

À Controladoria-Geral da União (CGU), por oportunizar a realização deste estudo.

A todos os colegas da CGU, pela ajuda na concretização deste trabalho.

Ao Conselho Regional de Economia do Maranhão (CORECON/MA), pelo apoio.

A todos os conselheiros, dirigentes, funcionários e colaboradores dos Conselhos Municipais de Saúde das capitais dos Estados da Amazônia Legal, pela indispensável ajuda para a consecução das respostas dos questionários desta pesquisa. Sem vocês esta investigação não seria concluída. Meu muito obrigado.

Aos voluntários, pelo tempo dedicado na avaliação do questionário eletrônico utilizado nesta pesquisa.

A todas as pessoas e instituições que colaboraram para a produção desta obra.

*Na Rua do Sol me cego,  
na rua da Paz me revolto  
na Rua do Comércio me nego  
mas na das Hortas floresço;  
na dos Prazeres soluço  
na da Palma me conheço  
na do Alecrim me perfumo  
na da Saúde adoço  
na do Desterro me encontro  
na da Alegria me perco  
na Rua do Carmo berro  
na Rua Direita erro  
e na da Aurora adormeço  
(Ferreira Gullar)*

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi investigar a percepção de cidadãos, que são conselheiros municipais de saúde de oito das nove capitais de estados localizados na Amazônia Legal, sobre as informações disponibilizadas em sites de transparência, no contexto da pandemia da Covid-19, e a possibilidade de consecução de uma Transparência Democrática. A plataforma teórica de sustentação do trabalho foi a Governança Democrática e os fundamentos da Transparência. A estratégia metodológica do trabalho utilizou abordagem quantitativa. Realizou-se uma ampla pesquisa bibliográfica, que possibilitou a construção de uma proposta de Transparência Democrática sustentada em quatro dimensões e 20 peculiaridades. Aplicou-se um questionário eletrônico, junto aos conselheiros, integrado por blocos de perguntas que versavam sobre: identificação dos sujeitos; os sites de transparência e a pandemia da Covid-19, a Transparência Democrática, suas dimensões e peculiaridades. Foram obtidas 81 respostas, que se constitui na amostra desta pesquisa. Os dados foram explorados analiticamente mediante a utilização da estatística descritiva e da Análise Fatorial Exploratória (AFE). Os resultados indicam que os sites de transparência despertam interesse alto, em 61,73% dos participantes, mas a frequência de acesso aos dados ainda é baixa. Foi verificada concordância de 67,90% dos conselheiros de que a pandemia da Covid-19 levou ao aumento de acesso aos sites de transparência e 31% desses ingressos foram motivados pelo interesse em fiscalizar os recursos da saúde. Aspectos como “Compreensibilidade”, “Confiança” e “Diálogo” estão contemplados nos sites de transparência, porém outros, a exemplo de “Tempestividade”, “Centralidade” e “Legitimidade” não foram notados pelos participantes. A AFE reorganizou as variáveis e dimensões da Transparência Democrática inicialmente proposta deixando-a apta a ser utilizada em pesquisas futuras. A Transparência Democrática, trazida por esta tese, é caracterizada pela influência da sociedade na gestão pública, para o aperfeiçoamento dessa, e tem como foco central o atendimento das necessidades do cidadão, com dados mais acessíveis, e que produza, inclusive, aprimoramento na reputação do governo perante a coletividade. Os achados desta pesquisa direcionam as atenções dos estudos sobre a transparência para as demandas do cidadão, podem produzir reformulações no modo como são apresentadas as informações virtuais e avaliados os sites de transparência pública.

**Palavras-chave:** Transparência. Governança Democrática. Conselheiros de Saúde. Amazônia Legal. Covid-19.

## ABSTRACT

The goal for this research was to investigate the perception of citizens, who are municipal health counselors from eight of the nine state capitals located in the Legal Amazon, about the information made available on transparency websites, in the context of the Covid-19 pandemic, and the possibility of to achieve Democratic Transparency. The theoretical platform to support the work was Democratic Governance and the foundations of Transparency. The methodological work strategy used a quantitative approach. Extensive bibliographic research was conducted, which enabled the construction of a proposal for Democratic Transparency sustained in four dimensions and 20 peculiarities. An electronic questionnaire was applied to the counselors, made up of blocks of questions that dealt with: identification of subjects; the transparency websites and the Covid-19 pandemic, the Democratic Transparency, its dimensions and peculiarities. 81 responses were obtained, which constitutes the sample of this research. The Data were analyzed analytically using descriptive statistics and Exploratory Factor Analysis (EFA). The results indicate that transparency sites arouse high interest, in 61.73% of participants, but the frequency of access to data is still low. There was an agreement of 67.90% of the counselors that the Covid-19 pandemic led to an increase in access to transparency sites and 31% of these tickets were motivated by the interest in monitoring health resources. Aspects such as “Understandability”, “Trust” and “Dialogue” are covered on the transparency sites, but others, such as “Timeliness”, “Centrality” and “Legitimacy” were not noticed by the participants. The AFE reorganized the variables and dimensions of the Democratic Transparency initially proposed, leaving it ready to be used in future research. Democratic Transparency, brought about by this thesis, is characterized by the influence of society on public management, for the improvement of this, and has as its central focus the fulfillment of the citizen's needs, with more accessible data, and that produces, even, improvement in the reputation. government to the community. This research direct findings the attention of studies on transparency to the demands of the citizen and can produce reformulations in the way in which virtual information is presented and public transparency sites are evaluated.

**Keywords:** Transparency. Democratic Governance. Health Advisors. Legal Amazon. Covid-19.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Marcos da evolução da transparência na história . . . . .	42
<b>Figura 2.</b> Transparência Democrática: dimensões e peculiaridades . . . . .	149
. . . . .	
<b>Figura 3.</b> Fluxo de atividades para seleção de referencial . . . . .	152
<b>Figura 4.</b> Desenho metodológico da pesquisa . . . . .	166
<b>Figura 5.</b> Cidade de atuação como conselheiro de saúde dos participantes da pesquisa – 2022 . . . . .	168
<b>Figura 6.</b> Distribuição dos Conselheiro de Saúde, quanto à Faixa de Idade (anos) – 2022	168
<b>Figura 7.</b> Segmentos de Representação dos conselheiros municipais de saúde – 2022 . . .	170
<b>Figura 8.</b> Distribuição dos Conselheiros de Saúde, quanto ao tempo (anos) de atuação como conselheiro municipal de saúde – 2022 . . . . .	171
<b>Figura 9.</b> Nível de “habilidade” em manusear nos Sites de Transparência – 2022. . . . .	172
<b>Figura 10.</b> Nível de “interesse” por Sites de Transparência Pública – 2022 . . . . .	173
<b>Figura 11.</b> Quantidade de vezes de acesso a sites de transparência pública para buscar informações, nos últimos 12 meses – 2022 . . . . .	174
<b>Figura 12.</b> Sites de transparência pública acessados com maior frequência em busca de informações sobre a área da Saúde no período da pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 . . . . .	175
<b>Figura 13.</b> Nível de Concordância com a afirmação: “ <i>A pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 levou ao aumento do interesse por informações da área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência pública</i> ” – 2022 . . . . .	176
<b>Figura 14.</b> Nível de Concordância com a afirmação: “ <i>A pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 levou ao aumento do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde</i> ” – 2022 . . . . .	177
<b>Figura 15.</b> Nível de Concordância – Dimensão 1: “Acessibilidade” (Fatores de favorecimento) . . . . .	181
<b>Figura 16.</b> Nível de Concordância – Dimensão 1: “Acessibilidade” (Fatores de Não favorecimento) . . . . .	182
<b>Figura 17.</b> Nível de Concordância – Dimensão 2 – “Monitoramento” . . . . .	184
<b>Figura 18.</b> Nível de Concordância – Dimensão 3 – “Transformação” . . . . .	186
<b>Figura 19.</b> Nível de Concordância – Dimensão 4 – “Emancipação” . . . . .	189

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Obstáculos à transparência . . . . .	58
<b>Quadro 2.</b> Elementos essenciais para a dinâmica da transparência . . . . .	64
<b>Quadro 3.</b> Princípios/Dimensões da transparência . . . . .	67
<b>Quadro 4.</b> Benefícios gerados pela transparência . . . . .	74
<b>Quadro 5.</b> Malefícios gerados pela transparência . . . . .	78
<b>Quadro 6.</b> Tipos de governança, por descrição . . . . .	88
<b>Quadro 7.</b> Características da Governança Pública . . . . .	98
<b>Quadro 8.</b> Características da Governança Democrática . . . . .	117
<b>Quadro 9.</b> Governança Pública na legislação federal . . . . .	123
<b>Quadro 10.</b> Transparência ativa na legislação federal . . . . .	126
<b>Quadro 11.</b> Metodologias de avaliação de transparência . . . . .	129
<b>Quadro 12.</b> Pesquisas nacionais sobre Governança e Transparência Pública. . . . .	130
<b>Quadro 13.</b> Princípios da Governança Democrática extensíveis aos sites de transparência governamental . . . . .	146
<b>Quadro 14.</b> Peculiaridades da Transparência extensíveis aos sites de transparência governamental . . . . .	147
<b>Quadro 15.</b> Dimensões e peculiaridades da proposta de Transparência Democrática . . . . . .	148
<b>Quadro 16.</b> Classificação da pesquisa . . . . .	151
<b>Quadro 17.</b> Descritores e autores . . . . .	152
<b>Quadro 18.</b> Pré-teste do survey . . . . .	158
<b>Quadro 19.</b> Dimensões e peculiaridades da Governança Democrática e da Transparência Pública que resultam na Transparência Democrática . . . . .	179
<b>Quadro 20.</b> Distribuição das variáveis por dimensão de estudo . . . . .	194
<b>Quadro 21.</b> Variáveis eliminadas da Análise Fatorial Exploratória (AFE), por dimensão de estudo . . . . .	195

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Recursos repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, conforme LC nº 173/2020 – Ano 2020 . . . . .	27
<b>Tabela 2.</b> Distribuição de Discentes de Pós-graduação no Brasil por Estado (ao final do ano) – Ano 2020 . . . . .	159
<b>Tabela 3.</b> Publicação científica por Estado – Ano 2002/2021 . . . . .	160
<b>Tabela 4.</b> Domicílios Particulares - Utilização de Internet – Ano 20219 . . . . .	161
<b>Tabela 5.</b> Distribuição dos Conselheiros de Saúde - Composição do Universo e Amostra (Prevista x Realizada) - Amazônia Legal – 2022 . . . . .	163
<b>Tabela 6.</b> Distribuição dos Conselheiros de Saúde, quanto ao Nível de Instrução – 2022 . . . . .	169
<b>Tabela 7.</b> Distribuição dos Conselheiro de Saúde, quanto à ocupação principal – 2022 . . . . .	169
<b>Tabela 8.</b> Principal razão do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde no período da pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021. . . . .	178
<b>Tabela 9.</b> Estatística KMO e Teste de Esfericidade de Bartlett . . . . .	196
<b>Tabela 10.</b> Comunalidades da dimensão Significação . . . . .	196
<b>Tabela 11.</b> Total de variância explicada . . . . .	197
<b>Tabela 12.</b> Matriz de componentes . . . . .	198

## LISTA DE SIGLAS

<b>ACP</b> -	Análise dos Componentes Principais
<b>AFE</b> -	Análise Fatorial Exploratória
<b>API</b> -	Interface de Programação de Aplicativos
<b>BDTD</b> -	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
<b>CAPES</b> -	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CGU</b> -	Controladoria-Geral da União
<b>CMAS</b> -	Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União
<b>CNJ</b> -	Conselho Nacional de Justiça
<b>CNMP</b> -	Conselho Nacional do Ministério Público
<b>CNS</b> -	Conselho Nacional de Saúde
<b>COPOM</b> -	Comitê de Política Monetária
<b>CVM</b> -	Comissão de Valores Mobiliários
<b>EBT</b> -	Escala Brasil Transparente
<b>ENCCLA</b> -	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
<b>E-SIC</b> -	Sistemas Eletrônico de Informação ao Cidadão
<b>FGV</b> -	Fundação Getúlio Vargas
<b>FMI</b> -	Fundo Monetário Internacional
<b>FUNDEB</b> -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
<b>FNS</b> -	Fundo Nacional de Saúde
<b>GEOCAPES</b> -	Sistema de Informações Georreferenciadas
<b>IBGC</b> -	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
<b>IBGE</b> -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IFAC</b> -	Federação Internacional de Contadores
<b>IIA</b> -	Instituto de Auditores Internos
<b>KMO</b> -	Kaiser-Meyer-Olkin
<b>LAI</b> -	Lei de Acesso à Informação
<b>LRF</b> -	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MPF</b> -	Ministério Público Federal
<b>MPOG</b> -	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>MSA</b> -	Medida Geral de Adequação da Amostra
<b>NAP</b> -	Nova Administração Pública
<b>NPG</b> -	Nova Governança Pública
<b>NPM</b> -	Nova Gestão Pública
<b>OCDE</b> -	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OMS</b> -	Organização Mundial de Saúde
<b>ONG</b> -	Organizações Não Governamental
<b>ONU</b> -	Organização das Nações Unidas
<b>PA</b> -	Administração Pública
<b>PAM</b> -	Administração e Gestão Pública
<b>PDF</b> -	Formato Portátil de Documento
<b>PNAD</b> -	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
<b>PNUD</b> -	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPAD</b> -	Programa de Pós-Graduação em Administração
<b>PPP</b> -	Parcerias Público-Privadas
<b>SELIC</b> -	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
<b>SPSS</b> -	Pacote Estatístico para as Ciências Sociais
<b>SUDAM</b> -	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
<b>SUS</b> -	Sistema Único de Saúde
<b>TCE</b> -	Tribunal de Contas do Estado

## **LISTA DE SIGLAS**

<b>TCU -</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TIC -</b>	Tecnologia de Informação e Comunicação
<b>UE -</b>	União Europeia
<b>UFPE -</b>	Universidade Federal de Pernambuco
<b>UNAMA -</b>	Universidade da Amazônia

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1.1 Contexto e problema de pesquisa</b> .....	15
<b>1.2 Objetivos</b> .....	21
1.2.1 Geral .....	21
1.2.2 Específicos .....	21
<b>1.3 Justificativa</b> .....	21
<b>1.4 Estrutura da Tese</b> .....	28
<b>2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE A TRANSPARÊNCIA</b> .....	30
<b>2.1 Fundamentos históricos e conceituais da Transparência</b> .....	30
2.1.1 Trajetória da Transparência .....	30
2.1.2 Conceitos de transparência .....	43
2.1.3 Tipos e Classificações da Transparência .....	46
2.1.4 Características e particularidades da transparência: o amplo processo da transparência, princípios e peculiaridades .....	53
2.1.4.1 <i>Obstáculos à Transparência</i> .....	54
2.1.4.2 <i>O Processo da Transparência</i> .....	59
2.1.4.3 <i>Princípios e Dimensões da Transparência</i> .....	65
2.1.5 Benefícios e Malefícios da Transparência .....	68
2.1.5.1 <i>Benefícios</i> .....	69
2.1.5.2 <i>Malefícios</i> .....	75
2.1.6 Leis de Acesso à Informação .....	79
<b>3. OS PRESSUPOSTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA</b> .....	81
<b>3.1 Governança: um painel histórico, conceitual e de elementos teóricos</b> .....	81
3.1.1. Da Administração Pública à Nova Governança Pública: aspectos históricos e estruturais da governança .....	81
<b>3.2 Governança: conceitos e tipos contemporâneos</b> .....	87
3.2.1 Tipos de Governança .....	88
<b>3.3 A Governança Pública</b> .....	92
3.3.1 Características da Governança Pública .....	93
3.3.2 Governança e Democracia na Esfera Eletrônica .....	99
3.3.2.1 <i>Governança Eletrônica</i> .....	100
3.3.2.2 <i>Democracia Eletrônica</i> .....	102
<b>3.4 Incursão pela Governança Democrática</b> .....	106
<b>4. GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO NACIONAL</b> .....	120
<b>4.1 Governança no cenário histórico do Brasil</b> .....	120
<b>4.2 Transparência no ambiente das políticas nacionais</b> .....	124
<b>4.3 Metodologias atuais de avaliação de transparência</b> .....	128
<b>4.4 Acervo de pesquisas nacionais</b> .....	130
<b>5. CONTROLE SOCIAL E O PAPEL DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	135
<b>5.1 Controle Social</b> .....	135
<b>5.2 Conselhos de Políticas Públicas</b> .....	140
<b>6. PROCEDIMENTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS</b> .....	145
<b>6.1 Quadro metodológico de qualificação da transparência conforme a Governança e Democrática e a Transparência e uma proposta de Transparência Pública Democrática</b> .....	145
<b>6.2 Classificação da pesquisa</b> .....	150
<b>6.3 Recursos metodológicos</b> .....	151

6.3.1 Pesquisa Bibliográfica .....	151
6.3.2 Pesquisa Survey .....	153
6.3.2.1 <i>Tópicos avaliados</i> .....	155
6.3.2.2 <i>Forma e período de aplicação.</i> .....	155
6.3.2.3 <i>Escala social</i> .....	156
6.3.2.4 <i>Pré-teste</i> .....	157
6.4 <b>Local e os sujeitos da pesquisa</b> .....	158
6.4.1 Amazônia Legal .....	158
6.4.2 Sujeitos da pesquisa .....	162
6.5 População e amostra .....	163
6.6 Tratamento dos dados .....	164
6.7 <b>Desenho metodológico da pesquisa</b> .....	166
<b>7. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	167
<b>7.1 Estatística Descritiva: perfil dos conselheiros, interesse por sites de transparência, a Pandemia da Covid-19 e a Transparência Democrática e suas dimensões</b> .....	167
7.1.1 Perfil dos Conselheiros .....	167
7.1.2 Interesse por sites de transparência e a pandemia da Covid-19 .....	171
7.1.2.1 <i>“Habilidade” de acesso e manuseio</i> .....	171
7.1.2.1 <i>“Interesse” por sites</i> .....	172
7.1.2.3 <i>“Frequência” de acesso</i> .....	174
7.1.2.4 <i>Sites de transparência pública e a pandemia da Covid-19</i> .....	175
7.1.3 Transparência Democrática e suas dimensões .....	179
7.1.3.1 <i>Dimensão 1: “Acessibilidade”</i> .....	180
7.1.3.2 <i>Dimensão 2: “Monitoramento”</i> .....	183
7.1.3.3 <i>Dimensão 3: “Transformação”</i> .....	185
7.1.3.4 <i>Dimensão 4: “Emancipação”</i> .....	187
<b>7.2 Análise Fatorial Exploratória (AFE): validação das dimensões e variáveis da Transparência Democrática</b> .....	194
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	201
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	209
<b>APÊNDICE A - TIPOS DE TRANSPARÊNCIA, POR AUTOR, SÍNTESE DO CONCEITO E EXEMPLOS NO BRASIL</b> .....	225
<b>APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO (Conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal) PESQUISA SOBRE SITES DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA</b> .....	228
<b>APÊNDICE C - OFÍCIO DA COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO (Dirigentes e/ou secretários dos Conselhos Municipais de Saúde de capitais de estados da Amazônia Legal)</b> .....	236
<b>APÊNDICE D - RESULTADOS GERAIS DA PESQUISA (Respostas dos conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal)</b> .....	237

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1. Contexto e problema de pesquisa

O modelo da Governança Democrática, que em muitos princípios, como acesso à informação, controle e influência do cidadão nas ações do Estado, intersecciona-se com o movimento da transparência no setor público, será o pano de fundo teórico desta investigação, que em seu objeto, abordará a transparência em sites de órgãos públicos.

Nas três décadas mais recentes, o acesso às informações de natureza pública, guardadas por órgãos do Estado, vem se consolidando como verdadeiro direito, estando também bastante vinculado ao conceito de democracia. Essa especificidade redundou na edição de normas, em vários países, que franqueiam, aos cidadãos, o acesso a documentos públicos.

A possibilidade de acessar informações públicas é ferramenta indispensável para o enfrentamento da corrupção, fenômeno esse que encontra nos ambientes com pouca transparência e caracterizados pelo desinteresse político da sociedade uma conjuntura propícia para a sua expansão. A implementação do processo de abertura do Estado, mediante a participação dos atores sociais e do controle social, é um dos mais complexos problemas a serem solucionados pela sociedade do país. De posse das informações que estão custodiadas pelo Estado, a sociedade tem a possibilidade de acompanhar o processo de tomada de decisões executado pelos governantes e que, fatalmente, produzirá consequências no cotidiano da população (BENTO, 2015).

Tendo em consideração que a transparência é um fundamento para a *accountability*<sup>1</sup> e que viabiliza a materialização da democracia, essa deve ter instrumentos para fomentá-la. O Brasil, nesse cenário, desde o processo de redemocratização promove medidas para aperfeiçoar a transparência, tanto na esfera federal quanto nos governos regionais. (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

A Constituição Federal de 1988 garantiu aos cidadãos o acesso às informações de órgãos públicos. Na esteira da Lei Fundamental, um conjunto de legislação, como leis e decretos, foi expedido para proporcionar maior transparência à gestão pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF (Lei Complementar n° 101/2000); a Lei da Transparência Pública (Lei Complementar n° 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação/LAI (Lei n° 12.527/2011) são,

---

<sup>1</sup> O conceito de *accountability*, segundo Zuccolotto e Teixeira (2019) envolve o dever, no qual tem o agente que administra recursos da sociedade, de prestar contas e a possibilidade de ser responsabilizado pelos seus atos, enquanto gestor desses bens.

nesse cenário, três normas consideradas essenciais para a consecução do acesso à informação e da transparência (NASCIMENTO, 2020).

O avanço internacional do reconhecimento do acesso à informação, como direito humano fundamental, levou à confirmação dessa condição. Entretanto, da década de 1990 em diante, vários determinantes consolidaram essa circunstância, como o processo de democratização, que alcançou diversas nações, e o aperfeiçoamento nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), que impactou no modo como a sociedade utiliza a informação (CGU, 2013).

Os organismos e entes integrantes da estrutura da gestão pública devem, de modo amplo, informar como são utilizados os recursos, conforme as exigências da sociedade, procedimento que reverbera positivamente no desenvolvimento social. O acesso a essa oferta de informações ao cidadão necessita ser facilitado, sendo indicado que ocorra por meios digitais (MACIEL *et al.*, 2019).

Contudo, a disponibilização pelo Estado de informações para a sociedade não é um ato acabado. Isso pois, não há certeza de que os cidadãos terão a capacidade de transformar os dados recebidos em conhecimento, de modo a ter significado e uso para aqueles. Cabe aos governos contribuírem nessa tarefa (SANTIGO, 2020).

A partir dos anos 1970, vários projetos de reformulação da gestão pública foram implementados em todo o mundo. Os pioneiros, pautados pela busca da eficiência, redução de custos e uso de técnicas oriundas da administração de empresas, miravam a superação da crise de restrição fiscal enfrentada por diversas nações e tinham um claro cunho liberal ou neoliberal. Na sequência, outras propostas foram além do tema da produtividade e procuraram dar conta de outros anseios da sociedade, que compreendiam a participação e influência na oferta dos serviços públicos e nas decisões do governo, reivindicação de prestação de contas e de instituição de canais efetivos de transparência, que possibilitassem ao cidadão verificar como estava se processando a gestão das entidades governamentais. Nesse quadro, a transparência tornou-se preceito para que o Estado possa fornecer adequadamente as políticas públicas e manter um relacionamento satisfatório com a sociedade (SOARES JUNIOR; FERREIRA, 2019).

Negociação, pactuação e transparência são procedimentos intrínsecos da democracia e dos modelos de governança. Estudiosos como Wilson, em 1887, comprovaram que, em uma democracia, a administração pública funciona de modo mais complexo do que em regimes autoritários, e a eficiência opõe-se aos fundamentos da democracia, modelo que requer transparência (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008).

Para uma diferenciação mais prática entre governança e gestão, pode-se compreender que a governança pauta a gestão. Esse entendimento está embasado na consolidação dos direitos de quarta geração na esfera pública, que envolvem também: democracia, informação, transparência e participação. Sendo esse o viés da Governança Democrática ou boa governança, pelo qual uma gestão inacessível e autoritária não representaria a boa governança, ao contrário de uma administração democrática, transparente, que possibilite a interação e participação do cidadão, que estaria ancorada nos fundamentos contemporâneos da governança do Estado e da relação desse com a sociedade (TCU, 2014A).

A Governança Democrática é entendida como a promoção da boa governança, das liberdades civis, do estado de direito e da participação ativa e efetiva dos cidadãos no sistema político em que atuam (OTHMAN; OKPE, 2021). Dentre os principais valores mencionados como característicos dos governos que propugnam a Governança Democrática têm-se: a transparência (NYAMNJOH, 2018; RĂDULESCU; HUDEA, PAPUC, 2018; HUE; SUN, 2021; VALKAMA; TORSTEINSEN, KETTUNEN, 2022; WONNAWON, 2021), a honestidade (HUE; SUN, 2021), o controle (VALKAMA; TORSTEINSEN, KETTUNEN, 2022), a coprodução de políticas públicas (RĂDULESCU; HUDEA, PAPUC, 2018; HUE; SUN, 2021; SCHIEL; LANGFORD; WILSON, 2020), a prestação de contas (WONNAWON, 2021), a responsabilidade (NYAMNJOH, 2018), a responsividade (PRIBADI; IQBAL, 2022), a representatividade (PRIBADI; IQBAL, 2022), o Estado de direito (NYAMNJOH, 2018) e os direitos humanos (NYAMNJOH, 2018).

No que concerne à instrumentalização da Governança Democrática no campo da informação, os governos necessitam encontrar novos modos de compartilhar dados com a sociedade, buscando promover maior compreensão, participação e prestação de contas, inclusive com as ferramentas de comunicação sendo usadas na viabilização dessa governança (LINDQUIST, 2018). No ambiente da Governança Democrática, os governos devem fornecer informações à sociedade e à mídia, pois, dessa forma os cidadãos serão também criadores e partícipes da ação administrativa (RĂDULESCU; HUDEA, PAPUC, 2018)

É perceptível o recente avanço do acervo normativo brasileiro no propósito de assegurar que a transparência venha a se tornar um procedimento padrão no âmbito da administração pública nacional. Nesse sentido, uma extensa série de pesquisas vem sendo desenvolvida com o objeto de aferir o cumprimento das normas e a exibição de itens de transparência nos sites públicos. Contudo, é imperativo extrapolar esse contexto, ir além dos requisitos legais e verificar se as informações disponibilizadas pelas organizações governamentais estão, concretamente, sendo úteis e aproveitáveis pelos cidadãos, os destinatários finais da política de

transparência pública. Alguns estudos e autores, a exemplo de Bartoluzzio et al. (2019) e Cavalcante; Dias; Paula (2019), vêm chamando a atenção para a necessidade de se voltar a lente das pesquisas não somente para o cumprimento de tópicos formais, mas para a efetividade da transparência pública, ao colocar no centro do debate acadêmico a perspectiva da sociedade a respeito do adequado uso e aproveitamento das informações franqueadas pelos entes estatais.

Um conjunto de pesquisas foi desenvolvido no sentido de apurar a exibição nos sites públicos de itens de transparência, consoante as determinações legais (como exemplo: FRANKE; VISENTINI; SANTOS; SÖTHER, 2020, BARALDI; BORGERT; FABRE, 2019; BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015). Sem embargo dessas iniciativas, é necessário ir adiante, e verificar a qualidade da transparência ofertada nos portais de organismos públicos, se os dados apresentados intentam efetivamente servir à sociedade e aos seus anseios, ou se, do contrário, estão colocados apenas para obedecer aos dispositivos legais, sem levar a concreta informação requerida pelos cidadãos. Autores, como Heald (2006) e Rodrigues (2019), têm asseverado que é relevante atentar para que seja assegurada uma transparência de efetiva, que esteja voltada para os utentes, atendam suas necessidades e ultrapasse formalismos ancorados apenas na legislação.

É imperioso debater a transparência efetiva, bem como estabelecer um novo exame a respeito do modo de exposição de informações, no sentido de realçar a indispensabilidade dos gestores públicos atentarem para a forma com que os usuários recepcionam e utilizam os dados, em um processo que extrapola a mera divulgação (CAVALCANTE, DIAS; PAULA, 2019).

Não obstante os aprimoramentos, diversos padrões de formalismos podem ser percebidos no Brasil. Conforme Riggs (1964), que esboçou a teoria, o formalismo exprime a diferença entre o poder formal e o de fato, que ocorre pela dissintonia entre o que está estabelecido nas normas e os procedimentos efetivamente realizados pelo governo e sociedade. Um exemplo desse cenário é a existência de um conjunto de regras para incrementar a transparência no Brasil, porém significativa parcela dos entes públicos obedecem apenas formalmente as normas, considerando que um expressivo número dos websites de transparência, dos estados e, especialmente, dos municípios não disponibilizam dados fidedignos, abertos e tempestivos. Pelo contrário, as informações trazidas são extemporâneas, além de não permitirem manipulação (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Neste cenário, várias metodologias de avaliação de transparência de sites públicos foram criadas no Brasil, tanto por organismos públicos quanto privados. O intuito dessas ferramentas, a exemplo das concebidas pelo Contas Abertas/Comitê de Transparência (“Índice de Transparência”), Senado Federal (“Índice de Transparência Legislativa”) e Conselho Nacional

de Justiça (“Ranking da Transparência do Poder Judiciário”), é averiguar, sob a ótica de parâmetros legais e regulatórios, se determinados informações e itens, exigidos pela legislação, são expostos nos sites de transparência dos órgãos públicos. Isso num processo de conferência pontual, burocrático e focado na legalidade, que não se atenta adequadamente para as demandas e necessidades dos destinatários finais da transparência: o cidadão.

Mais do que atender dispositivos legais e atingir elevados índices em medidas objetivas, a entidade que busca um padrão superior de transparência, deve estruturar procedimentos que possibilitem aos múltiplos atores da sociedade perceber os esforços organizacionais nessa direção. Dessa forma, a transparência não pode estar autocentrada, mas precisa buscar mudanças intraorganizacionais, que assegurem acessibilidade e alcance absoluto das requisições informacionais advindas da sociedade (VIEIRA; PEGORARO; VISENTINI, 2020).

Há um entrelaçamento das temáticas transparência e governança e dos princípios que nelas transitam. Pesquisas a respeito de transparência foram mais incisivamente elaboradas após a edição da LAI, em 2012. Nessas investigações, o assunto é tratado em associação com outras matérias, a exemplo de governança, LAI, TIC, *accountability* e participação. Dessa forma, a transparência emerge como um pré-requisito para vencer os obstáculos contemporâneos da gestão pública, viabilizando a elaboração de uma governança compatível com os desejos da sociedade, pois possibilita a ponte entre questões indispensáveis para o adequado exercício do poder público, a exemplo da *accountability*, da participação e da democracia (LIMA; BRANDÃO, 2020).

O cidadão, destinatário final dos dados exibidos nos portais eletrônicos, tem tido poucas oportunidades de expressar como está assimilando e utilizando os documentos virtuais a ele disponibilizados. E mesmo é pertinente compreender se essas informações estão sendo liberadas da forma mais adequada para a sociedade.

A proposta inicial de tese é que as informações divulgadas nos sites de transparência de órgãos públicos estão voltadas apenas para atender obrigações regimentais, num sentido estritamente legalista e burocrático, sem se importar com as necessidades e usos dos destinatários finais daqueles dados: os cidadãos. Destarte, é imprescindível elaborar uma nova concepção de qualificação e compreensão da transparência pública, dissociada de aspectos meramente formalistas, da visão e avaliação de especialistas, mas, de outra forma, calcada em valores e princípios democráticos e que tenha a sociedade como centro das atenções, realçando os efeitos e a utilização dos dados exibidos. Essa perspectiva é enfatizada pelo contexto da

pandemia da Covid-19, no qual o contato físico é dissuadido, ampliada a exigência de obtenção de informações fidedignas e por meio remoto, isso para as mais diversas finalidades.

Em vista disso, pressente-se carência de pesquisas que conectem as temáticas da Transparência e da Governança Democrática, que sejam focadas na opinião e na perspectiva dos cidadãos. Ademais, com o advento da pandemia da Covid-19, que obstaculizou os contatos físicos e estimulou as interações digitais, e na circunstância em que o próprio pesquisador tem considerável vivência profissional com o objeto da investigação, trabalhos com essas feições tornam-se ainda mais distintos e oportunos.

Um aspecto motivador desta investigação, e que não pode ser olvidado, é a própria área de atuação profissional do pesquisador. Na qualidade de auditor público há mais de 22 anos, sendo 18 desses na Controladoria-Geral da União, Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o investigador tem a oportunidade de perceber a importância que assume os portais de transparência governamentais no que concerne ao fomento do controle social e mesmo como instrumento auxiliar dos processos de auditoria. A gama de legislação que foi concebida da década de 2000 em diante para possibilitar a adoção e o aperfeiçoamento dos sites de transparência foi contemporânea ao exercício da função de auditor público pelo pesquisador. Dessa forma, esse pode notar tanto a implementação desses portais, quanto o aprimoramento deles, isso desde em órgãos muito estruturados da esfera federal, quanto no nível municipal, em pequenos municípios do país, em que as condições administrativas são precárias.

Dessa maneira, o pesquisador é testemunha da transformação informacional democrática promovida pelos portais de transparência. Nos estados e municípios com menor institucionalização, onde o cidadão enfrentava muita dificuldade de obter as mais singelas informações oficiais, esses websites foram um alento democrático, que permitiram a sociedade saber, mesmo que de modo insuficiente muitas vezes, sobre licitações, contratos, pagamentos e beneficiários de programas, oportunizando assim o fomento o controle social e influência da coletividade na gestão e nas políticas públicas. Inclusive para o trabalho de auditoria pública, os portais de transparência serviram como indispensável fonte de informações, que em tempos passados ou não eram alcançáveis ou demoravam bastante para serem obtidas. Logo, essa conjuntura de fatores práticos percebidos na vida profissional do pesquisador foram móveis para a opção deste estudo sobre sites de transparência.

Diante do cenário colocado, a questão que impulsiona a presente investigação é: *como conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal, no período da pandemia da Covid-19, avaliam as informações disponibilizadas em sites de transparência, a*

*partir dos fundamentos da Governança Democrática e da Transparência, numa perspectiva de construção de uma Transparência Democrática?*

## **1.2. Objetivos**

### 1.2.1. Geral

Investigar a percepção de conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal, no período da pandemia da Covid-19, sobre as informações disponibilizadas em sites de transparência, considerando os fundamentos da Governança Democrática e da Transparência, com a possibilidade de consecução de uma Transparência Democrática.

### 1.2.2. Específicos

- Construir um quadro teórico de qualificação da transparência ancorado na Governança Democrática e na Transparência Pública, que resulte numa proposta de Transparência Democrática;
- Realizar a análise do perfil de conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal e avaliar a percepção desses a respeito do interesse por sites de transparência na pandemia da Covid-19 e sobre a aderência dessas páginas eletrônicas, e dos dados nelas expostos, às dimensões e peculiaridades da Transparência Democrática proposta;
- Validar estatisticamente a estrutura da Transparência Democrática e as respectivas correlações de suas dimensões e variáveis.

## **1.3. Justificativa**

A justificativa para a realização da presente pesquisa está assentada em um conjunto de motivos, organizados em três dimensões: a) a regulação dos governos em relação ao controle e acesso à informação; b) ampliação da participação social, especialmente na era digital; e c) a pandemia da Covid-19 e seus impactos sociais.

### *a) A regulação dos governos em relação ao controle e acesso à informação*

Em 2002, após escândalos contábeis corroborados por instituições de auditoria, foi editada nos EUA a Lei *Sarbanes-Oxley*, que buscou promover o aperfeiçoamento dos controles e propiciar confiabilidade das informações contidas nos relatórios financeiros empresariais. Ainda em 2002, foi fundado o Instituto Europeu de Governança Corporativa que intentou estimular investigações independentes e incrementar a governança (TCU, 2014B).

Com esse cenário vigente, muitas nações atentaram-se para a questão da governança, implantando diversos códigos sobre a matéria. Instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm se esmerado na promoção da governança. Na esfera nacional o assunto também alcançou elevados níveis de interesse, tanto no ambiente privado, quanto no público, com iniciativas paralelas e que em muitas ocasiões complementam-se.

Em 2001, McKinsey & Company e Korn/Ferry International elaboraram documento denominado “Panorama de Governança Corporativa no Brasil” e a Lei nº 10.303/2001, que alterou a Lei nº 6.404/1976 (lei das sociedades por ações), com o intuito de reduzir os riscos aos quais os investidores minoritários estavam submetidos e assegurar a participação desses no controle das empresas. No ano seguinte, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) formulou cartilha designada “Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa” que trazia sugestões a respeito das boas práticas de Governança Corporativa. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) editou, em 2004 e 2009, versões do “Código das melhores práticas de Governança Corporativa”, que estabeleceu quatro princípios a serem seguidos no âmbito brasileiro: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (TCU, 2014B).

Com a instalação do colapso fiscal na área governamental os esforços foram voltados para dotar a gestão estatal de maior eficiência e produtividade. Contudo, com o desenrolar dos acontecimentos, questões baseadas na interação da sociedade com as organizações públicas passaram a ter relevância, e, nessa conjuntura, a governança foi introduzida na gestão estatal.

Entidades como a Federação Internacional de Contadores (IFAC), o Banco Mundial e o *Institute of Internal Auditors* (IIA) traçaram diretrizes de governança a serem seguidas no setor público. É patente que fundamentos da governança na esfera estatal guardam franca conexão com elementos da transparência pública, sendo que a própria transparência é uma das premissas recorrentemente preconizadas pela governança. Outros pressupostos, como necessidade de prestação de contas, combate à corrupção, participação, acesso à informação, controle e influência do cidadão nas atividades públicas, conectam a governança e a transparência pública.

Várias legislações foram estabelecidas, no âmbito nacional, com o objetivo de garantir transparência e acesso à informação no setor público, a exemplo da Lei nº 9.755/1998 (Portal de Contas Públicas); Decreto nº 5.482/2005 (Portal Federal de Transparência Pública); Portaria Interministerial CGU-MPOG nº 140/2006 (disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal por meio da internet); Lei

Complementar n° 131/2009 (Lei da Transparência Pública) e Lei n° 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação/LAI)

*b) Ampliação da participação social, especialmente na era digital.*

Outra dimensão, em relação à cobrança da coletividade pelo aproveitamento competente dos recursos da sociedade colocados à disposição dos governos, relaciona-se à expansão de regimes democráticos para diversas regiões do planeta, sobretudo após o desaparecimento da União Soviética e a queda de regimes militares autoritários na América do Sul.

Esse contexto possibilitou ampliação da participação e interferência a sociedade na gestão do Estado. Nesse sentido, o modelo da Governança Pública Democrática, outrossim, enfatizou a necessidade e a possibilidade dos cidadãos influenciarem na administração governamental, inclusive mediante a fiscalização dos recursos públicos geridos pelo Estado. Portanto, tem-se aí, sinteticamente, os móveis que permitiram aos cidadãos requerer mais efetividade no uso das verbas públicas.

De acordo com Nunes, Moraes e Nascimento (2019) houve estímulo para que a sociedade passasse a fiscalizar as ações do Estado, construindo uma nova moderna relação Estado/Cidadão ancorada em pressupostos como na colaboração, transparência, informação e acesso aos serviços públicos. Nesse âmbito, segundo a compreensão de Bravo e Correia (2012), Silva (2016) e Fox (2019), a instituição do controle social possibilitou a que cidadãos avaliassem as atividades e serviços estatais disponibilizados para a própria sociedade, de forma que esses pudessem atender os desejos da coletividade. Conforme Azevedo (2018), a atmosfera democrática vivida pelo país a partir de meados da década de 1980, com o advento da nova Constituição, é elemento indispensável para assegurar o controle social. Fox (2019) assevera que os portais de oferta de informações governamentais para a sociedade são inerentes ao papel do controle social.

Como um dos fortes instrumentos de exercício do controle social, os conselhos de acompanhamentos de políticas públicas, dentre os quais os Conselhos de Alimentação Escolar, os Conselhos do Fundo da Educação Básica (Fundeb) e, especialmente os Conselhos Municipais de Saúde, são tidos como palcos essenciais de participação da sociedade, por promoverem a cidadania e consolidarem a colaboração democrática, pela confecção de políticas estatais, e a fiscalização do uso de recursos públicos (SILVA; SOUZA, 2017).

O avanço das ferramentas de comunicação, em especial da internet, e, simultaneamente, a construção de um arcabouço de legislação que impuseram a obrigação dos entes estatais exibirem, em suas páginas eletrônicas, informações orçamentárias, financeiras, atos de gestão,

entre outras, possibilitou, ainda mais, o exercício do controle, pela sociedade, das atividades governamentais.

No Brasil, todo esse cenário está presente, sendo aprofundado pelos corriqueiros episódios de corrupção de agentes públicos trazidos à tona pela mídia, com o uso indevido de recursos públicos, conjuntura que resulta em mais exigência social por possibilidades concretas de monitoramento da gestão pública. Nesse quadro, estudos como o presente, que cogitam verificar como as informações, acerca dos recursos públicos gerenciados pelas entidades governamentais, são disponibilizadas para a coletividade, e como essa avalia esse processo, têm sólido respaldo e fundamentação.

É de se ressaltar ainda, que investigações nacionais (FRANKE *et al.*, 2020, CARDOSO, 2017; BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015) têm se detido mais enfaticamente na questão da verificação da divulgação correta de itens de transparência nos sites governamentais, conforme prescrição legal. Entretanto, como notado por outros pesquisadores (CAVALCANTE, DIAS; PAULA, 2019, ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019 e VIEIRA; PEGORARO; VISENTINI, 2020), e já investigado na prática por outros (BARTOLUZZIO *et al.*, 2019; FREIRE; BATISTA, 2016), é indispensável deslocar o foco dos estudos sobre transparência do cumprimento de formalidades, para a perspectivas e necessidades do cidadão que é usuário das informações disponibilizadas.

Pretende-se ir mais adiante, neste trabalho, ao agregar a ótica da sociedade. Serão os próprios cidadãos que iram expor suas impressões sobre a transparência pública. Na realidade, um grupo bem particular da sociedade, de conselheiros de conselhos de acompanhamento de políticas públicas, que tem como função monitorar e contribuir com a gestão pública será consultado sobre a transparência. Isso tendo como sustentação a literatura da Governança Democrática associada aos pressupostos da transparência, sendo esse um enfoque inegável de inovação, desta pesquisa. A intenção é preencher um vácuo no campo científico, ao sustentar a investigação, teoricamente, na Governança Democrática, para tratar da transparência estatal, com a possibilidade de construção de uma nova proposta de transparência, uma Transparência Democrática.

No que concerne ao campo teórico, esta pesquisa encontra-se assentada nos fundamentos da Governança Democrática, especialmente em autores que mais notoriamente trabalham esse tema, como Bevir (2010 e 2013), Fung (2011 e 2015) e PNUD (2002, 2008, 2009 e 2016), e na literatura sobre a transparência, com estudos proeminentes à exemplo de Meijer (2009, 2013, 2015), Grimmelikhuijsen (2011, 2012a e 2012b), Heald (2003, 2006, 2013, 2015 e 2018) e Hood (2007 e 2011). Portanto, mediante a plataforma teórica desenvolvida é

que se leva a cabo a pesquisa, para examinar como cidadãos percebem processo de transparência que ocorre em sites de órgãos públicos.

Afora os vislumbrados ganhos teóricos a impulsionar a realização desta apuração acadêmica, por buscar uma reflexão sobre a qualidade da informação e do acesso em sites públicos, ainda, podem-se mencionar benefícios práticos advindos da implementação deste estudo. Em particular, os achados científicos podem vir a reorientar como os sites de transparência pública no Brasil devem expor informações, de forma que sejam mais acessíveis e úteis para o cidadão, e que esse, de posse delas possa monitorar, participar e influenciar a gestão pública. Implementando, dessa forma, concretamente, o controle social, amparado e estimulado, neste caso, por dados ofertados eletronicamente e num contexto de Transparência Democrática.

O desempenho dos órgãos de controle, que fiscalizam a disponibilização de informações virtuais nos sites de transparência, pode ser aprimorado. Isso pois, têm a possibilidade de transmutar sua atuação, de uma perspectiva legalista e formal, quanto à disponibilização, ou não, nos sites de elementos requeridos pela legislação de transparência, para um enfoque voltado para as necessidades e impressões dos cidadãos, os destinatários centrais da transparência pública.

*c) A pandemia da Covid-19 e seus impactos sociais*

A doença denominada Covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2 (conhecido como novo coronavírus) apareceu em dezembro de 2019 na China e teve a capacidade de se espalhar rapidamente por todo o mundo (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) lançou alerta de emergência de Saúde Pública de relevância global em razão da alta velocidade de espalhamento da doença por todo o globo, e, no dia 11 de março desse mesmo ano, a entidade classificou a situação como de pandemia (SOUZA, 2020).

A pandemia da Covid-19 gerou repercussões severas de várias ordens: sanitária, econômica e social. Na área da Saúde, somente até o encerramento de 2021, a OMS aponta a morte de até 15 milhões de pessoas em todo o mundo motivadas pela pandemia. No Brasil, o número de óbitos, segundo o Ministério da Saúde, também no que se refere ao encerramento de 2021, foi de 619.056 vítimas.

No campo econômico, prognósticos de diversos organismos internacionais apontaram, que com o advento da pandemia, a ocorrência de um cenário de recessão, pela contração dos Produtos Internos Brutos das economias nacionais, e pela conseqüente redução da renda. Em

se tratando do Brasil e da América Latina, que há tempos enfrentavam perda no ritmo de expansão, o contexto ficou mais crítico ainda (SCHNEIDER *et al.*, 2020).

No tocante ao emprego, ocorreu a elevação da desocupação de trabalhadores, e as necessárias medidas de isolamento e fechamento de negócios, para bloqueio de propagação do vírus, foram determinantes para tanto. O desemprego, que já se apresentava como um problema relevante, notadamente nas sociedades com menor poderio financeiro, como a brasileira, foi retroalimentado por essa conjuntura (SOUZA, 2020).

A convulsão ocasionada pela pandemia do novo coronavírus ganha caráter de ineditismo na trajetória mundial das últimas décadas, podendo ser comparada a eventos absolutamente ruinosos, como a gripe espanhola de 1918. Tendo em vista a força e variedade dos choques resultantes da chaga, essa passou a ser um dos mais severos desafios a serem encarados pela população do Brasil (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020B).

O Brasil adotou diversas ações, em variados âmbitos, para conter a pandemia. Em relação às medidas econômicas, elas tiveram dois intuitos: salvar vidas e preservar empregos e empresas, com a finalidade última de fornecer as condições para manter a estrutura produtiva nacional ativa, durante o período mais agudo da crise, isso para evitar o colapso absoluto do sistema, o que redundaria numa recuperação econômica ainda mais árdua. Dessa forma, as providências foram repartidas em cinco campos: 1) transferência de recursos para a área de saúde; 2) ajuda à população carente; 3) preservação de empregos e empresas; 4) aumento da liquidez para irrigar o mercado de crédito; e 5) transferência de recursos a estados e municípios para que possam absorver a abrupta perda de receita pública (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020B).

Quanto à área da Saúde, a pandemia se transformou num robusto problema a ser enfrentado pelos sistemas nacionais de saúde, que com a formatação então vigente, revelaram-se inabilitados para proporcionar o tratamento apropriado aos pacientes (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020A).

Como dito, uma das vertentes de atuação do governo federal no combate à pandemia se materializou com a edição da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Um dos eixos desse Programa, insculpido nessa norma, previu que a União repassasse, na forma de auxílio financeiro, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60 bilhões de reais para aplicação pelos governos locais em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, sendo pelo menos R\$ 10 bilhões deveriam ser

destinados a ações de saúde pública e assistência social, e, outros R\$ 50 bilhões a serem gastos livremente dentro projetos de enfrentamento da doença.

A Tabela 1 adiante detalha os recursos repassados pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para projetos de enfrentamento à Covid-19, com base na Lei Complementar nº 173/2020:

**Tabela 1.** Recursos repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, conforme LC nº 173/2020 – Ano 2020.

Estado	Aplicação Saúde - Estados	Aplicação Saúde - Municípios	Aplicação Livre - Estados	Aplicação Livre - Municípios
Acre	R\$ 143 mi	R\$ 13 mi	R\$ 198 mi	R\$ 134 mi
Alagoas	R\$ 152 mi	R\$ 48 mi	R\$ 412 mi	R\$ 279 mi
Amazonas	R\$ 399 mi	R\$ 59 mi	R\$ 626 mi	R\$ 424 mi
Amapá	R\$ 366 mi	R\$ 12 mi	R\$ 161 mi	R\$ 109 mi
Bahia	R\$ 346 mi	R\$ 212 mi	R\$ 1.668mi	R\$ 1.130mi
Ceará	R\$ 400 mi	R\$ 130 mi	R\$ 919 mi	R\$ 622 mi
Distrito Fed.	R\$ 176 mi	R\$ 43 mi	R\$ 467 mi	R\$ 190 mi
Espírito Santo	R\$ 224 mi	R\$ 57 mi	R\$ 712 mi	R\$ 482 mi
Goiás	R\$ 168 mi	R\$ 100 mi	R\$ 1.143mi	R\$ 774 mi
Maranhão	R\$ 250 mi	R\$ 101 mi	R\$ 732 mi	R\$ 496 mi
Mato Grosso	R\$ 80 mi	R\$ 40 mi	R\$ 622 mi	R\$ 421 mi
Mato G. Sul	R\$ 93 mi	R\$ 50 mi	R\$ 1.346mi	R\$ 912 mi
Minas Gerais	R\$ 446 mi	R\$ 302 mi	R\$ 2.994mi	R\$ 2.028mi
Pará	R\$ 249 mi	R\$ 123 mi	R\$ 1.096mi	R\$ 742 mi
Paraíba	R\$ 128 mi	R\$ 57 mi	R\$ 448 mi	R\$ 303 mi
Paraná	R\$ 261 mi	R\$ 163 mi	R\$ 1.717mi	R\$ 1.163mi
Pernambuco	R\$ 368 mi	R\$ 136 mi	R\$ 1.078mi	R\$ 730 mi
Piauí	R\$ 103 mi	R\$ 47 mi	R\$ 401 mi	R\$ 271 mi
Rio de Janeiro	R\$ 486 mi	R\$ 246 mi	R\$ 2.008mi	R\$ 1.360mi
Rio G. Norte	R\$ 155 mi	R\$ 50 mi	R\$ 442 mi	R\$ 299 mi
Rio G. Sul	R\$ 260 mi	R\$ 162 mi	R\$ 1.945mi	R\$ 1.317mi
Rondônia	R\$ 102 mi	R\$ 25 mi	R\$ 335 mi	R\$ 227 mi
Roraima	R\$ 216 mi	R\$ 9 mi	R\$ 147 mi	R\$ 100 mi
SantaCatarina	R\$ 219 mi	R\$ 102 mi	R\$ 1.151mi	R\$ 780 mi
São Paulo	R\$ 1.074mi	R\$ 656 mi	R\$ 6.616mi	R\$ 4.481mi
Sergipe	R\$ 86 mi	R\$ 33 mi	R\$ 314 mi	R\$ 212 mi
Tocantins	R\$ 52 mi	R\$ 22 mi	R\$ 301 mi	R\$ 204 mi
<b>Total</b>	<b>R\$ 7 bi</b>	<b>R\$ 3 bi</b>	<b>R\$ 30 bi</b>	<b>R\$ 20 bi</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Somente ao que se refere aos estados da Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão) e os municípios desses, esses tiveram repassados para utilização na Saúde R\$ 2 bilhões e R\$ 461 milhões, respectivamente, bem como outros R\$ 4,6 bilhões e R\$ 3,16 bilhões, para uso em demais ações de combate à Covid-19. Ressalta-se, que ainda pela Lei Complementar nº 173/2020, outros R\$

60 bilhões foram colocados à disposição dos entes subnacionais para superação da pandemia, mediante a suspensão do pagamento de suas dívidas públicas.

Tem-se ainda, como relatado, o triste contexto da pandemia da Covid-19, que causou sérios danos sociais, sanitários e econômicos para a sociedade mundial, o que, inclusive no Brasil, fez o governo federal repassar, para estados e municípios, mais de R\$ 60 bilhões, somente no ano de 2020, para tentar aplacar os efeitos da crise, inclusive boa parte dessas verbas sendo direcionada especificamente para aplicação no setor de saúde. Fato esse, que realça a significância desse setor, inclusive da necessidade de atenção da comunidade sobre a gestão desses valores.

Isto posto, ratifica-se que a realização desta pesquisa é justificável e necessária, pois deverá trazer progressos no âmbito teórico, com a integração da Governança Democrática com a transparência, notadamente a efetivada em sites de entes estatais, e ademais com a possibilidade da proposta de uma Transparência Democrática. A perspectiva do escrutínio da transparência dos websites pelos usuários é outro aspecto singular, uma questão pouco vista em trabalhos anteriores. Os avanços ainda poderão se dar no campo prático, com a oportunidade de aprimorar, em proveito do cidadão, o modo como os dados são exibidos nos sites de transparência dos entes públicos brasileiros. Implementada sob a época da pandemia da Covid-19, esta pesquisa alcança ainda mais singularidade e pertinência, pois neste período o contato físico é desestimulado, e os sites de transparência assumem excepcional importância para os cidadãos que necessitam de informações públicas fidedignas e com agilidade. Os sujeitos da pesquisa, conselheiros municipais de saúde, e o local da investigação, a Amazônia Legal, são circunstâncias que garantem outrossim diferenciação, e por consequência valor, a este estudo.

#### **1.4. Estrutura da tese**

A presente tese está estruturada em oito seções, sendo a inicial destinada a abordar temas introdutórios, o contexto teórico e o problema da pesquisa, os objetivos, geral e específicos, a justificativa e a delimitação do estudo. A segunda seção versa sobre a plataforma teórica do trabalho, com a revisão da literatura a respeito da transparência. Na terceira seção é investigada a evolução da Governança Pública, com ênfase para a Democrática e na quarta são debatidas a governança e a transparência no cenário nacional, além de exibido o estágio das pesquisas no país acerca da temática da transparência.

Na quinta seção são discutidos o controle social e os conselhos de acompanhamento de políticas públicas. Na sexta seção são expostos o procedimentos teórico-metodológicos

empregados na investigação: contemplando o quadro metodológico de qualificação da transparência, a classificação do ensaio, o instrumento de coleta de dados, o local, os sujeitos da pesquisa, a amostra, a forma de execução dos testes, o tratamento dos dados e o desenho metodológico.

Na sétima seção são expostos e discutidos os resultados do estudo e a oitava traz as considerações finais sobre a pesquisa desenvolvida e, na sequência, são apresentadas as referências e apêndices.

## **2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE TRANSPARÊNCIA**

Uma das vertentes de sustentação teórica deste estudo se assenta nos conjuntos de conhecimentos da Transparência. A partir da literatura dessa área, e de autores como Meijer (2009, 2013, 2015), Grimmelikhuijsen (2011, 2012a e 2012b), Heald (2003, 2006, 2013, 2015 e 2018) e Hood (2007 e 2011), serão colhidos princípios e elementos teóricos que embasarão a construção de parte dos instrumentos de coleta de dados, que serão utilizados nos procedimentos de campo a serem realizados na presente investigação.

### **2.1. Fundamentos históricos e conceituais da Transparência**

Esta seção dedica-se a tratar sobre os fundamentos e abrangência da transparência. Dessa forma, desenvolve-se um largo estudo na literatura existente a respeito do tema. Percorre-se, inicialmente, o seu itinerário histórico, indo desde os marcos iniciais, nas obras de Rousseau e de Bentham no século XVIII (HOOD, 2007), até as modernas tecnologias de comunicação e as leis de acesso à informação, no século XXI, que alçaram a transparência para uma esfera elevada de importância (ZUCCOLOTTO, 2014).

Na sequência, parte-se para verificar os diversos conceitos atribuídos à transparência e os tipos e classificações dessa. Após, aborda-se as características e particularidades da transparência, tratando-se de questões como: os obstáculos enfrentados pela transparência, o processo de como ocorre a transparência, com ênfase para à oferta de informações e a compreensão dessas e princípios e dimensões da transparência.

No penúltimo tópico desta seção expõem-se fatores que os investigadores estabeleceram como benefícios trazidos pela transparência, como aproximar o governo do cidadão, de acordo com Grimmelikhuijsen (2012a), ou mesmo malefícios advindos da adoção dessa, como um mencionado por Hood (2011), que é trazer risco à vida dos informantes. No encerramento desta parte do trabalho, cuida-se das Leis de Acesso à Informação, instrumentos notáveis para a difusão de informações públicas, que ganharam mais ênfase no período de transição do século XX para o XXI.

#### **2.1.1. Trajetória da Transparência**

Segundo Hood (2007), autores como Rousseau, Bentham e Kant foram os pioneiros a tratar da transparência, dando relevância ao tema. O Poder Legislativo foi inicialmente

alcançado pelas condutas de transparência, que tempos depois foram levadas para o Executivo (MEIJER, 2015b). Esse mesmo autor afirma, em relação ao desenvolvimento da transparência no mundo, duas etapas podem ser distinguidas: a primeira associada à implementação das democracias representativas, no final do século XVIII, e uma segunda, vinculadas à democracia participativa, em meados do século XX.

Michener e Bersch (2013) destacam que o surgimento da internet representou um claro estímulo para a arraigamento da transparência em escala global. A seguir será visto, minuciosamente, o desenvolvimento histórico da transparência.

As raízes do nascimento da ideia de transparência podem ser identificadas no século XVIII, nas obras de Jean-Jacques Rousseau e de Jeremy Bentham. Em 1795, Immanuel Kant – baseado em princípios como: governo operando sob regras estáveis e conhecidas, com abertura social máxima, exposto ao escrutínio público, anuindo com a liberdade de informação e o acesso público a documentos do Estado – se opôs aos tratados secretos como um modelo aceitável de condução das relações internacionais (HOOD, 2007).

De acordo com Douglas e Meijer (2016), a transparência evoluiu de um direito fundamental ao conhecimento, para um meio de garantir uma comunicação adequada do governo com os cidadãos (PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019).

A abertura, como princípio básico, alcança novos significados, relativos a atores diferentes. Em um momento inicial a transparência alcança o Poder Legislativo e depois chega ao Executivo, indo do acesso às reuniões e atas à possibilidade de verificação de documentos e dados. Essa consolidação se deu tanto por ações propositais e legais, quanto pelo desenvolvimento de métodos de acesso, como aqueles mediados por tecnologia de informação (MEIJER, 2015B).

Para Hood (2006) e Roberts (2006), a história da transparência é muito extensa, sendo um conceito moderno ligado ao Iluminismo e a Lei de Liberdade de Imprensa da Suécia, de 1766. Tais eventos são citados como momentos iniciais da implantação de regras de transparência e de direito de acesso às informações do governo (MEIJER, 2015B).

Hood (2006) afirma que os gregos nas cidades-Estados, os pensadores do Iluminismo (Rousseau, Kant e Bentham) e a Revolução Francesa exerceram função de destaque para a ascensão da transparência como instrumento de contestação do abuso de poder (MEIJER, 2015B).

Hood (2006) assegura que os revolucionários franceses defendiam que em uma sociedade transparente não haveria espaço para a escuridão social, sob a qual germinariam a injustiça e a infelicidade. Rousseau, um ardoroso defensor da transparência, entendia que ela

conduziria de volta ao estado perdido da natureza, tal qual um retorno ao paraíso, ambiente em que Adão e Eva eram absolutamente transparentes. Esse mesmo autor expõe a noção de que as pessoas agem adequadamente quando estão sendo monitoradas, encontra sustentação inicial no panóptico de Bentham, prisão na qual todos os presos estavam permanentemente visíveis para os guardas que ocupavam uma alta torre. O princípio pelo qual a visibilidade redundava em comportamento de acordo com as regras, pode ser estendido para o setor público, especialmente para servidores e políticos. Bentham entendia que a transparência impediria conspirações contra o governo, da mesma forma que Rousseau propugnou que funcionários públicos deveriam trabalhar sob o escrutínio da sociedade, sendo essa uma estratégia para impedir complôs desestabilizadores (MEIJER, 2014).

Roberts (2006), conforme entendimento de Meijer (2014), conclui que no final do século XIX as democracias ocidentais atingem um “nível de transparência básica”, no qual o Estado de Direito foi implantado, o processo legislativo estava à disposição para avaliação pela sociedade e a prerrogativa de se abordar livremente os assuntos do governo estava garantida.

Meijer (2015b) examinou quatro períodos da trajetória da transparência na Holanda, mas que com certas reservas podem ser aplicados para grande parte da evolução da transparência na sociedade ocidental. O primeiro foi “a construção dos fundamentos da transparência” (1750-1813). A Constituição holandesa de 1801, muito influenciada pelo Iluminismo, resultou numa nova forma de governo, em que a transparência alcançou destaque mediante o acesso às reuniões do Parlamento, à publicação das decisões desse e de outras informações. A Constituição de 1798 trouxe artigos sobre “governo aberto”, enfatizou a transparência das finanças públicas, onde havia a necessidade de apresentação do orçamento público pelo Executivo ao Legislativo no mês de outubro, bem como, o relatório anual do governo deveria ser anunciado e publicado até julho.

Depois veio o ciclo de “um passo para trás, um passo em frente” (1813-1848), onde a Constituição de 1848 trouxe ações concretas para a efetivação da abertura das reuniões parlamentares, com a transcrição e divulgação dessas, com rapidez e eficácia, de forma a garantir o rápido acesso dessas informações para a sociedade. Nesse sentido, a taquigrafia foi introduzida em 1849, fato que revelou um aperfeiçoamento nas práticas de transparência. Outro período foi o da “estabilidade nas regras de transparência e práticas de expansão” (1848-1966). A partir desse momento, o surgimento dos jornais e de organizações políticas tiveram função relevante na transformação da transparência de uma experiência apenas de uma elite, para uma possibilidade efetiva para os cidadãos, especialmente para aqueles que podiam ler a respeito das decisões e reuniões dos parlamentares. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, foram

intensificadas as comunicações governamentais sobre as políticas públicas e o resultado dessas, embora houvesse crítica de que essa divulgação se constituía, apenas, em propaganda de governo (MEIJER, 2015B).

Por último, chegou-se ao período do “desenvolvimento do acesso à informação” (1966-2012), no qual, ainda na década de 1960 foi criada uma comissão para revisar as normas de informações do governo (Caso Korsten). Essa comissão exibiu seu relatório em 1970 e concluiu que a comunicação entre governos e cidadãos era dificultada tanto pelo pouco conhecimento dos cidadãos a respeito das políticas públicas, como também pela carência de entendimento dos governos a respeito das preferências dos cidadãos. Nessa oportunidade, foram apresentadas recomendações específicas sobre as coletivas de imprensa semanais, que deveriam informar a sociedade sobre as decisões e planos do governo. Surgiu ainda um esboço de legislação de acesso à informação, onde o cidadão teria direito de saber sobre as ações do Estado, que somente poderiam ser negadas em razão de algum motivo de sigilo justificável que fosse alegado. Entretanto, a Lei de Acesso à Informação somente foi aprovada e entrou em vigor em 1980 (MEIJER, 2015B)

As inovações tecnológicas, surgidas na virada dos séculos XX para o XXI, levaram a um fortalecimento da democracia participativa, que estava em florescência desde a década de 1960. Esses dois movimentos resultaram num significativo aumento da transparência na Holanda nas últimas décadas (MEIJER, 2015B).

A partir de um exame histórico compreende-se que a evolução da transparência se deu pela abertura formal, de direito amplamente reconhecida, passou por uma prática incorporada na sociedade, em um sistema representativo, com uma estrutura legislativa detalhada e, por último, a transparência foi vinculada nas relações diretas entre governo e sociedade (MEIJER, 2015B).

Meijer (2015b) identificou, em escala global, duas fases na história da transparência. A primeira, que no final do século XVIII estava claramente associada ao estabelecimento de democracia representativa, sustentada pelas revoluções americana e francesa. O povo queria controlar os destinos da nação, e seus representantes deveriam conduzir a administração pública de forma clara, para que a sociedade pudesse monitorá-los. A imprensa, os grupos de interesse e as legendas políticas fizeram do princípio formal da abertura dos processos de tomada de decisão uma prática real. O segundo estágio foi o da transparência em uma democracia participativa. As Revoluções Culturais e Sociais da década de 1960 redundaram em um novo conceito da transparência na democracia: agora não bastava mais ao cidadão escolher seus

representantes, mas esse deveria participar ativamente da gestão pública (BARBER, 1984, *apud* MEIJER, 2015B).

Nesse ponto, passou-se de uma relação vertical, em que os cidadãos eram vistos como objetos da política do governo, para uma horizontal, na qual os cidadãos são coautores das ações públicas. Os indivíduos deveriam relacionar-se não apenas com os políticos eleitos, mas diretamente com o corpo funcional do Estado, tendo como justificativa os direitos de participação. Essa participação ativa deveria ser viabilizada pelo acesso à informação, que foi possibilitado por um conjunto de legislação que assegurou essa prerrogativa. Os cidadãos, desde então, poderiam utilizar as informações, para ficar em igualdade de condições com órgãos públicos e funcionários do governo (MEIJER, 2015B).

Nessas duas etapas, a transparência significou abrir os corredores do poder à possibilidade de escrutínio pelo cidadão, a fim de fortalecer o domínio popular. Os corredores do poder estavam no Legislativo no início de 1800, espalharam-se para as entidades governamentais no século XX, que foram também disponibilizados para o exame da sociedade (MEIJER, 2015B).

Mudanças estruturais no processo de transparência pública são resultados de alterações no alicerce político e sociais de cada nação. Contudo, essas transformações não são contínuas, mas ocorrem por meio de “revoluções na transparência”, tais como observadas na Holanda, por meio das constituições de 1801 e 1848 e da Lei de Acesso à Informação de 1980 (MEIJER, 2015B).

Curtin e Meijer (2006) distinguem em dois momentos a evolução da transparência na União Europeia (UE): o primeiro, em que houve forte influência da legislação, de advogados e de burocratas, e um segundo, em que imperavam a política, os burocratas e os políticos. No primeiro período, houve prevalência do conceito legal de transparência, e especialmente o foco estava sobre o acesso à informação, baseado nas leis, que enfatizavam o direito do cidadão ser ouvido e de obter decisões fundamentadas em regras e de ter acesso a documentos. Nessa fase, foi adotado o Regulamento nº 1.049/2001, que introduziu mais transparência nas atividades desenvolvidas pelas instituições da UE. Nesse período, a internet teve papel secundário na divulgação de dados, já que UE não implementou a transparência ativa nos seus sites, ou seja, os documentos somente eram fornecidos para os cidadãos que os solicitavam. Nessa época, o dever maior era franquear informações para quem as demandassem e manter um arquivo com documentos.

No segundo estágio, da política, dos burocratas e dos políticos, a transparência é entendida não apenas como uma finalidade em si mesma, mas ainda como um instrumento para

implementar um modo mais democrático de se tomar as decisões. Foram criadas novas bases de dados e disponibilizadas na internet informações as quais anteriormente eram consideradas confidenciais, como os membros que efetivamente participavam das reuniões dos comitês europeus e suas agendas de encontros. Diferentemente do primeiro período, neste a internet alcança destaque, sendo o principal veículo da União Europeia para levar a transparência para a sociedade, que habitava um continente tão disperso. Os sites possibilitaram o acesso a um grande volume de informações sobre a formulação e a execução de políticas na Europa (CURTIN; MEIJER, 2006).

A transparência tem uma extensa história como um fundamento essencial para a gestão pública e a responsabilidade democrática e corporativa de modo geral. Contudo, somente no final do século XX a transparência alçou o status de palavra de ordem geral, sendo difundida como uma receita para uma melhor governança e para uma efetiva prestação de contas (HOOD, 2007).

Birkinshaw (2006) afirma que a liberdade de informação tem sido entendida como um direito fundamental – a exemplo de como foi inscrita na Carta das Nações Unidas de 1948 e no Conselho da Europa em 1981, onde foi expedida recomendação a respeito de acesso a documentos – associada à coexistência pacífica e à democracia e relacionada ao direito de buscar e transmitir informações. Em 1951, a Finlândia promulgou sua primeira legislação de transparência (MABILLARD; PASQUIER, 2016).

Somente após profundas transformações políticas e econômicas ocorridas nas últimas décadas do século XX é que a transparência ganhou relevância mundial. Fatos importantes, como a “glasnost” (abertura ou publicidade máxima), elevou a importância da transparência. O advento da internet e o estímulo trazido por essa para a transparência, ao afirmarem que aquela impulsionou de um modo sem precedentes a transparência. Contudo, a internet gerou efeitos imprevistos, como possibilidade da transferência por investidores de altas somas de valores para vários mercados, gerando crises de moedas nos anos 1990, como as crises da Tequila, de 1995, e a Asiática, de 1997 (MICHENER; BERSCH, 2013).

McDermott (2010) informa que em 2009 o presidente Obama emitiu a Diretiva Governo Aberto. Esse documento exigiu que as agências públicas incorporassem uma cultura de transparência em suas operações, as quais compreenderia que as informassem fossem publicadas em tempo hábil, em formatos acessíveis, com o emprego de novas tecnologias e dando oportunidade aos cidadãos de opinarem sobre o processo de transparência e a respeito da qualidade das informações publicadas (MEIJER, 2014).

Zuccolotto (2014) reconhece, que com a chegada do século XXI, o termo *transparência* alcançou mais importância em razão de seu desenvolvimento. O aperfeiçoamento das ferramentas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e o avanço da democracia em escala global resultaram numa exigência por melhores níveis de transparência, o que levou à implementação das leis de abertura e transparência, tanto em escala nacional, quanto nos governos regionais.

Portanto, diante da literatura trazida acerca da trajetória da transparência, pode-se destacar os seguintes aspectos:

a) Movimentos políticos e sociais que determinaram e subsidiaram o aparecimento da transparência: as cidades-Estados gregas, o Iluminismo, a Revolução Francesa; a Revolução Americana; Revoluções Culturais e Sociais dos anos 1960 e a implantação da “glasnost” na União Soviética na década de 1980;

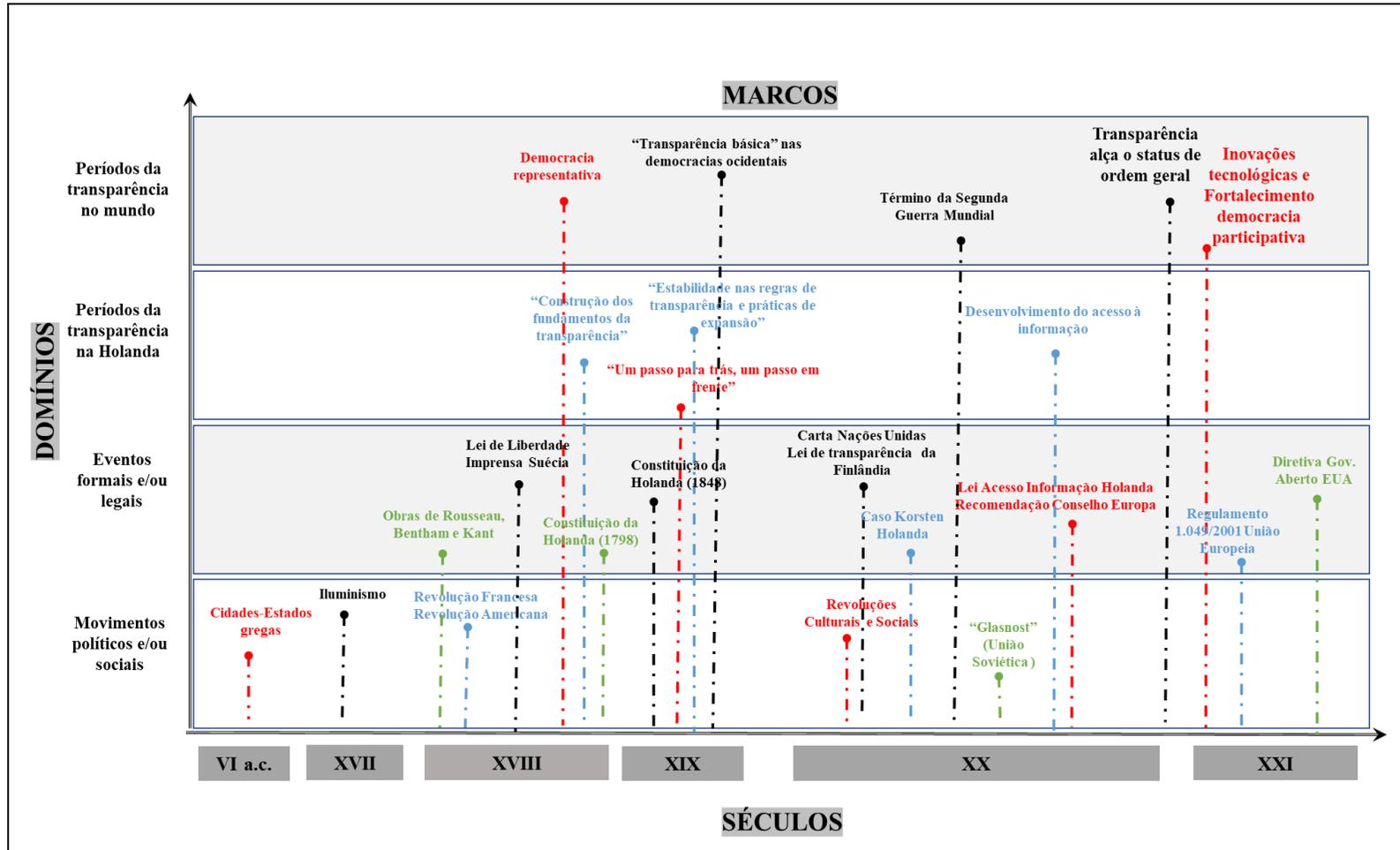
b) Eventos formais e/ou legais da implementação da transparência do direito de acesso à informação: obras de Jean-Jacques Rousseau e de Jeremy Bentham no século XVIII (nascimento da ideia de transparência); Immanuel Kant em 1795 (obra sobre um governo exposto ao escrutínio público, anuindo com a liberdade de informação e o acesso público a documentos do Estado), Lei de Liberdade de Imprensa da Suécia de 1766; Constituição da Holanda de 1798 (dispositivos sobre “governo aberto” e transparência das finanças públicas); Constituição da Holanda de 1848 (abertura e registro por taquigrafia das reuniões parlamentares); Carta das Nações Unidas de 1948 (liberdade de informação é entendida como um direito fundamental); Legislação de transparência da Finlândia de 1951; Caso Korsten na Holanda entre décadas de 1960/1970 (formação de uma comissão que concluiu pela dificuldade de comunicação entre governo e cidadão, orientações sobre coletivas de imprensa e esboço de legislação sobre acesso à informação); Lei de Acesso à Informação da Holanda em 1980; Recomendação do Conselho da Europa em 1981 (respeito de acesso a documentos); Regulamento nº 1.049/2001 da União Europeia (introduziu mais transparência nas atividades da entidade); Diretiva Governo Aberto implantada pelo presidente Obama em 2009 (cultura de transparência: informação publicada em tempo hábil, em formato acessível, com novas tecnologias, cidadãos poderiam se manifestar sobre a transparência e qualidade dessa);

c) Períodos da transparência na Holanda: “Construção dos fundamentos da transparência” (1750-1813); “um passo para trás, um passo em frente” (1813-1848); “estabilidade nas regras de transparência e práticas de expansão” (1848-1966) e “desenvolvimento do acesso à informação” (1966–2012);

d) Períodos da transparência no mundo: final do XVIII (democracia representativa com o povo monitorando seus representantes); encerramento do século XIX (foi atingido o “nível de transparência básica” nas democracias ocidentais, com a implantação do Estado de Direito, o processo legislativo foi disponível para o escrutínio da sociedade e a possibilidade de se falar sobre os assuntos de governo foi garantida); término da Segunda Guerra Mundial (intensificadas as comunicações governamentais sobre as políticas públicas e o resultado dessas); Revolução de 1960 (participação ativa do cidadão na gestão pública); transição entre os séculos e XX e XXI (inovações tecnológicas e fortalecimento da democracia participativa); final do século XX (a transparência alça o status de palavra de ordem geral, sendo difundida como uma receita para uma melhor governança e efetiva prestação de contas).

Na Figura 1 a seguir podem ser vistos os principais marcos da evolução da transparência na história de países ocidentais, conforme os autores anteriormente referenciados:

**Figura 1.** Marcos da evolução da transparência na história.



**Fonte:** Curtin; Meijer (2006); Hood (2007); Mabillard, Pasquier (2016); Meijer (2014); Meijer (2015b); Michener; Bersch (2013); Piotrowski; Grimmeliikhuijsen; Deat (2019); Zuccolotto (2014).  
Elaborado pelo autor (2022)

Dessa forma, pela Figura 1 exibida pode-se verificar a trajetória da evolução no tempo, conforme a gama de autores consultada, indo desde o século VI a. C., com as Cidades-Estados gregas, até no início do século XXI, com a Diretiva Governo Aberto nos EUA. Na próxima subseção serão vistos diversos conceitos de transparência.

### 2.1.2. Conceitos de transparência

Com o transcurso do tempo, o vocábulo transparência foi incorporando diversos sentidos, que não somente aquele original de possibilitar que algo estivesse visível. Entre essas acepções tem-se: permitir o acompanhamento das atividades de uma organização e verificar como e o que levou a certa tomada de decisão numa entidade.

Meijer (2009) acredita que o sentido amplo da transparência incorpora o ato de verificar o que está acontecendo atrás das cortinas. Em outro sentido, Hood (2007) entende a transparência como governar de acordo com as regras estabelecidas e de acesso público. E Oztoprak e Ruijer (2016) destacam que a transparência governamental é a oferta de informações compreensíveis para a sociedade. Abaixo serão vistos, em pormenores, os múltiplos entendimentos sobre transparência colhidos na literatura.

O termo transparência é uma derivação da palavra latina medieval *transparentem*, que pode ser encontrada originalmente até 1413 ou 1592, quando adquiriu seu significado figurativo. Sua acepção original era “mostrar a luz”, que em uso simbólico tornou-se “facilmente visível”. A palavra continuou a ser empregada nos séculos seguintes e foi adotada em várias línguas derivadas do latim, como italiano, espanhol, português, francês e inglês (VACCARO; MADSEN, 2009).

A noção geral de transparência é que algo está acontecendo atrás das cortinas, uma vez que essas sejam removidas, tudo fica aberto e pode ser observado (MEIJER, 2009).

Uma metáfora adequada para a transparência é o aquário: os indivíduos que estão fora do aquário tem a possibilidade de observar o que estão fazendo aqueles que estão dentro do aquário (MEIJER, 2015B).

De acordo com Moon, Welch e Wong (2005) a transparência é ter informações acessíveis em larga escala pela sociedade (CURTIN; MEIJER, 2006).

Piotrowski e Ryzin (2007) estabelecem a transparência como a possibilidade de se descobrir o que está ocorrendo no interior de uma entidade do governo, mediante reuniões abertas, acesso a registros, publicação proativa de informações em sites e mesmo por informações vazadas ilegalmente (OZTOPRAK; RUIJER, 2016).

Clareza, sinceridade, inteligibilidade, lucidez, explicitação, exatidão e precisão são os sinônimos de transparência e os antônimos são opacidade, obscuridade, ambiguidade, falsificação, imprecisão e imprecisão (HEALD, 2003).

Transparência é a liberação de informações, por uma organização ou indivíduo, possibilitando que atores externos a esses acompanhem as atividades internas e o desempenho desses (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011).

A transparência é a disponibilidade de informações, sobre uma organização ou indivíduo, a qual permite que atores externos monitorem o funcionamento interno ou o desempenho desses (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2013).

Fiori (2007) conceitua transparência como o aperfeiçoamento da capacidade das partes interessadas em participar do processo de tomada de decisões (OZTOPRAK; RUIJER, 2016).

Grande parte dos conceitos de transparência destaca como as organizações expõem informações importantes a respeito de seus processos de decisão, seus procedimentos e desempenho. Dessa forma, a transparência engloba elementos como a disponibilização de informações sobre o funcionamento interno e o desempenho das organizações. Essa circunstância garante “observabilidade interna”, que é capacidade de atores e grupos externos às organizações monitorar as atividades e decisões adotadas no âmbito interno dessas (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011).

Ainda no campo da administração pública, a transparência pode ser definida normativamente, em que não há apenas a sua conceituação, mas o que ela deve produzir, como apresentar o adequado funcionamento de uma instituição (MEIJER, 2009).

Cucciniello *et al.* (2017) realizaram estudo de revisão sistemática da literatura de 187 pesquisas sobre transparência em que fica demonstrado que a maior parte das definições desse termo diz respeito a disponibilização de informações sobre tomada de decisões, orçamentos, operações ou desempenho de órgãos governamentais (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019).

Curtin e Meijer (2006) entendem que, numa dimensão jurídica da definição de transparência, em 1998, o Provedor de Justiça Europeu, Jacob Söderman, afirmou que o termo seria o processo pelo qual os representantes públicos tomam decisões e as informações que sustentaram essas decisões deveriam estar disponíveis para a sociedade. Por outro lado, Navarro-Galera, *et al.* (2017) afirmam que para a União Europeia, a transparência é tida como o direito dos cidadãos de acessar informações governamentais.

No pensamento de Hall e Taylor (1996), a transparência pode ser entendida como uma instituição, já que compreende um conjunto de regras formais e informais que disciplinam o comportamento da sociedade em relação ao acesso à informação (MEIJER, 2015B).

Em termos gerais, a transparência significa governar conforme as regras estabelecidas e publicadas, segundo informações e procedimentos com acesso público e, em alguns casos, de acordo com áreas de atividade claramente demarcadas (HOOD, 2007).

A transparência, em seu emprego mais corriqueiro, significa o governo que segue regras fixas e divulgadas, que opera baseado em informações e procedimentos que são acessíveis ao público e dentro de áreas claramente demarcadas (HEALD, 2013).

A transparência pode ser tida como um mapa básico de uma organização, oferecida para indivíduos leigos e demonstra a profundidade do acesso que a organização permite, o nível de conhecimento sobre os processos que ela está disposta a mostrar e o patamar de atenção à interação do indivíduo que ela fornece (CURTIN; MEIJER, 2006).

A transparência governamental é a disponibilização de informações compreensíveis para o público por várias formas de informações brutas ou processadas sobre as atividades e políticas do governo – inclusive a lógica subjacente, os resultados pretendidos e os efeitos imprevistos – com o intuito de possibilitar que a sociedade avalie e influencie nos rumos da gestão (OZTOPRAK; RUIJER, 2016).

Bastida e Benito (2007) enfatizam que, segundo a OCDE (2001), a transparência consiste na divulgação de intenções, formulação e implementação de políticas.

A transparência corporativa e a governamental podem ser delineadas como um compromisso de operar abertamente, sob a avaliação de clientes, parceiros, cidadãos e demais atores interessados, mediante à publicação de todos ou alguns desses itens: atas, documentos, transmissões ao vivo de reuniões, contas e políticas públicas, procedimentos que levaram a tomadas de decisão e às próprias decisões (BIRCHALL, 2014).

A transparência recorrentemente é ligada à qualidade e características de produtos e serviços, condições de mercado, preço, disponibilidade de produtos. Nesse contexto de literatura, a transparência é avaliada sob uma perspectiva utilitária. A transparência é a contrapartida necessária pela qual os custos e riscos suportados pelo provedor de informações, associados ao compartilhamento de informações, geram benefícios tangíveis ao público comprador e, no longo prazo, também ao fornecedor de informações (VACCARO; MADSEN, 2009).

### 2.1.3. Tipos e Classificações da Transparência

Verificando-se as pesquisas realizadas sobre transparência, constata-se que há diversas classificações e tratamentos para esse fenômeno. Por exemplo, Grimmelikhuijsen (2012a) qualifica dois tipos de transparência: a intencional e a não intencional; Mabillard e Zumofen (2016) entendem a transparência como ativa ou passiva; e Meijer (2013) enfatiza que essa pode ser verificada em relação a três aspectos: como relação institucional, como troca de informações e como desempenho. Dessa forma, a partir deste ponto serão examinadas as múltiplas abordagens que buscam qualificar a transparência.

A transparência refere-se também à quantidade de informações liberadas on-line nos sites governamentais. A transparência que usa como suporte a internet pode ser medida usando os mecanismos disponíveis de interatividade (CURTIN; MEIJER, 2006).

Meijer (2009) relata que contemporaneamente, as informações do governo podem ser acessadas por qualquer pessoa, via internet, em qualquer hora ou do local. Essa possibilidade gerou um outro tipo de transparência: a transparência mediada por computador apesar das Leis de Acesso à Informação comporem o núcleo da transparência estatal, a transparência mediada por computador é uma categoria indispensável da transparência governamental da atualidade (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2013).

Há muito a transparência vem sendo mediada pelos meios de comunicação de massa, contudo os novos artefatos de comunicação, notadamente a internet e outros sistemas computadorizados, exercem uma função preponderante na mediação da transparência do governo (MEIJER, 2009).

Podem ser identificados dois tipos de transparência: a intencional e a não intencional. No primeiro caso, uma organização ou uma pessoa opta, deliberadamente, por divulgar determinada informação a respeito de seu funcionamento. Já a transparência não intencional ocorre em virtude de uma das características particulares das TIC, que possibilita a realização de cálculos complexos, o armazenamento e a divulgação de grandes volumes de dados, o que leva a um aumento da transparência. Assim, o patamar de transparência da instituição é dilatado não necessariamente de uma forma propositada, mas sim pelo uso das TIC e da característica dessas de ampliação da capacidade de arquivamento e de expansão de informações. (GRIMMELIKHUIJSEN, 2012A).

Curtin e Meijer (2006) acreditam que a transparência não diz respeito apenas ao direito passivo do cidadão de ter acesso à informação, todavia também compreende o dever proativo do Estado de garantir que a informação sobre seu funcionamento seja disponibilizada de modo

acessível. Para Mabillard e Zumofen (2016) a transparência abriga um conceito em duas dimensões, uma ativa, na qual o governo libera voluntariamente as informações, e outra passiva, onde os dados são disponibilizados mediante pedidos realizados pelos cidadãos.

Indispensável saber de onde a transparência se origina. Pelo lado da oferta, o termo mais empregado é “transparência proativa”. Entretanto, tal termo é inadequado, pois envolve situações em que os fornecedores são legalmente obrigados a exibir informações. A expressão “transparência proativa” simboliza que a divulgação é um ato voluntário e não uma situação de seguir determinado dispositivo legal. Pelo lado da demanda, a transparência é fornecida em resposta a pedidos de informação baseados em leis de acesso à informação.

O termo mais apropriado para denominar a transparência pelo lado da demanda é “divulgação”, que inclui o verbo divulgar, uma condição necessária para que a transparência seja visível. Essa também é uma opção mais apropriada que a palavra “reativa”, que indica um procedimento negativo, bem como o “proativo” deixa transparecer um aspecto de solicitude para com a transparência (MICHENER; BERSCH, 2011).

De acordo com Bastida e Benito (2007) a OCDE (2001) estabelece que a transparência orçamentária é divulgação integral de todas as informações fiscais proeminentes, de forma oportuna e sistemática. Para Heald (2003) a transparência fiscal é a exposição a ao público em geral da estrutura e funções do governo, o propósito da política fiscal, as contas e projeções do setor público.

Grimmelikhuijsen e Welch (2012) e Heald (2006) afirmam, no que se refere ao objeto, a transparência está associada a eventos e processos apartados do governo, podendo ser: (1) transparência do processo de tomada de decisão; (2) transparência das políticas, ou do conteúdo das políticas e (3) transparência dos resultados ou efeitos das políticas (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2013).

A transparência na tomada de decisão diz respeito ao grau de abertura sobre as medidas adotadas para se chegar a uma determinada deliberação governamental e a lógica que levou a essa decisão. Nesse sentido, a transparência na tomada de decisão é notável, pois permite aos cidadãos monitorar se as decisões públicas atendem às regras estatais ou às promessas eleitorais. Também essa transparência é destacada por tornar visível para a sociedade como se deu o processo de tomada de decisão, assim, essa pode avaliar por que a decisão ocorreu de determinada forma. Como exemplo desse tipo de transparência, tem-se os encontros de parlamentares, juízes, ministros etc., abertos ao público e atas em que se registram reuniões de órgãos governamentais (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2013).

A transparência das políticas são informações divulgadas pelo governo sobre suas políticas, que englobam: quais são as medidas adotadas, como elas deverão resolver os problemas do cidadão, como elas serão implementadas e quais implicações terão para a comunidade. Como exemplo desse modo de transparência, dá-se em sites governamentais que apresentam planos de políticas contendo medidas propostas para combater problemas inadiáveis, como poluição ou crime. Uma ação pública concreta é resultado de determinado processo de tomada de decisão e, portanto, a transparência das políticas é decorrente da transparência na tomada de decisão. A transparência dos resultados das políticas revela o fornecimento, a pontualidade das informações e sobre os efeitos de certa política pública. Como exemplo dessa transparência tem-se o anúncio das taxas de criminalidade, níveis de vacinação ou índices de poluição (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2013).

De Fine Licht *et al.* (2014) e Mansbridge (2009) explanam que a transparência do processo de tomada de decisão, em se tratando de agências reguladoras, pode ser seccionada em transparência na lógica da decisão e no processo de decisão. A transparência na lógica da decisão (por que) se relaciona às informações sobre o conteúdo da decisão, a respeito dos fatos e os motivos que sustentaram tal tomada de decisão. São informação relativas a um público que não participou do processo de tomada de decisão, como no caso da concessão de prazo mais extenso para um pagamento de uma dívida por parte de um devedor, dilatação essa que não estava abrigada nos regulamentos. Nessa situação seriam fornecidas, para a sociedade, as razões objetivas dos motivos que levaram a agência reguladora da área financeira a adotar determinada decisão e em quais fatos essa postura estava fundamentada (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019).

De Fine Licht *et al.* (2014) e Mansbridge (2009) apontam que transparência no processo de decisão (como) está associada aos episódios que ocorreram durante o processo de tomada de decisão, tais como as deliberações, negociações e demais procedimentos compreendidos em certa resolução (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019).

Utilizando os ensinamentos de Heald (2006), Bannister e Connolly (2011b) decompõem a transparência eletrônica em três categorias: transparência de dados, transparência do processo e transparência nas decisões/políticas. A transparência de dados envolve os dados e números do governo. Pela transparência do processo são disponibilizadas informações sobre as etapas de processos do governo, desde a formulação de uma política até a sua efetivação, como, por exemplo, a emissão de uma licença. A transparência nas decisões/políticas envolve a tarefa de explicar e justificar as decisões e/ou ações políticas do governo.

As agências reguladoras costumam usar a transparência direcionada, sendo aquela que foca nas atividades dos órgãos que são monitorados por essas agências e não para as suas próprias operações. Por exemplo, o Instituto de Inspeção de Educação da Holanda publica relatórios sobre a qualidade educacional das escolas desse país, a exemplo do Órgão de Inspeção de Cuidados de Saúde da Holanda, no que diz respeito às organizações que atuam no setor de saúde (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019).

As informações podem ser tornadas transparentes por suposição ou prognóstico (*ex ante*), em tempo real ou retrospectivamente. A transparência por suposição pode ocorrer divulgando-se como as agências reguladoras chegarão a uma imposição de penalidade, fornecendo as etapas, regulamentos e procedimentos que serão usados em determinada circunstância. Para efetivar a divulgação em tempo real, as agências reguladoras publicam vídeos que transmitem em tempo real as suas reuniões. Na transparência retrospectiva são publicadas atas de reuniões em que são detalhadas as negociações e os procedimentos empregados na tomada de decisão (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019).

Para melhor se compreender a transparência mediada por computador é oportuno compreender as características desses novos instrumentos utilizados para aumentar a transparência. A transparência mediada por máquinas é quase sempre unidirecional, enquanto a transparência tradicional, face a face, é bidirecional. Na transparência tradicional os cidadãos podiam assistir às reuniões do Parlamento, e os membros desse podiam ver os cidadãos que estavam presentes. A transparência mediada por máquinas é unidirecional, pois os cidadãos podem assistir a reuniões dos parlamentares pela internet, mas os parlamentares não sabem quem os está observando (MEIJER, 2009).

A transparência pode ser compreendida sobre três aspectos: como relação institucional, como troca de informações e como desempenho. No primeiro aspecto, como relação institucional, um ator é objeto da transparência, como o governo, que pode ser monitorado, e o outro ator, o cidadão, grupos de interesse ou jornalistas, é o assunto da transparência, monitorando o primeiro ator. Como troca de informações, essas são disponibilizadas ao ator responsável pelo monitoramento, de modo a deixar visível o funcionamento interno do outro (que é monitorado). Como desempenho, a transparência refere-se a circunstâncias de uma entidade do governo, como ações, decisões, questões relevantes e responsabilidades, entre outras (MEIJER, 2013).

Heald (2006) fala em sentidos, variedades e da transparência. Em relação ao sentido, a transparência pode ser vertical e horizontal. A vertical é ascendente e/ou descendente e a horizontal é interna e/ou externa. A transparência vertical ascendente (para cima) pode ser

concebida em forma de relacionamento hierárquicos ou de uma análise principal-agente, indica que o superior, principal hierárquico, pode examinar a conduta, o comportamento e os resultados do subordinado, agente hierárquico. A transparência vertical descendente, para baixo, ocorre quando os governados podem saber sobre a conduta, o comportamento e o desempenho de seus governantes. Existindo, simultaneamente, a transparência para cima e para baixo têm-se uma transparência vertical simétrica. Do contrário, verifica-se que a transparência vertical é ausente ou assimétrica.

A transparência horizontal externa é verificada quando o subordinado ou agente hierárquico pode ver o que ocorre do lado de fora da organização. Essa é uma capacidade essencial para as organizações, pois olhando para fora elas podem entender seu habitat e observar seus concorrentes. Transparência horizontal interna se dá quando pessoas externas a uma organização podem observar o que está acontecendo dentro dessa. Esse tipo de transparência é importante para as legislações de acesso à informação e para instrumentos de controle social. Ocorrendo ao mesmo tempo a transparência externa e interna têm-se a transparência horizontal simétrica. Se essa situação não ocorrer, a transparência horizontal é ausente ou assimétrica (HEALD, 2006).

Em relação as variedades da transparência, Heald (2006) aborda três categorias: transparência no evento versus no processo; transparência em retrospecto versus em tempo real e transparência nominal versus efetiva. A transparência no evento diz respeito a um fato identificável dentro de uma organização em que produtos e/ou serviços gerados são mensuráveis, como relatórios sobre a quantidade de bens produzidos e de recursos obtidos com aluguéis de imóveis. Já a transparência do processo está direcionada para os procedimentos de produção de bens ou serviços, os quais não são mensuráveis da mesma maneira que os eventos, apesar de eles poderem ser descritos, se houver informações disponíveis para tanto.

A transparência em retrospecto refere-se à liberação de informações alusivas a períodos anteriores, ou seja, passados. A organização opera normalmente e em intervalos de tempo determinados publica dados para atores que fazem a sua avaliação, como exemplo a divulgação pelas empresas de seus relatórios e contas auditadas. Neste caso, há um período de responsabilização, no qual a organização presta conta às partes devidas. Depois dessa etapa, a entidade pode aplicar seus esforços produtivos no restante do período operacional. Na transparência em tempo real os procedimentos internos da organização são continuamente divulgados (HEALD, 2006).

A transparência é conceituada como nominal, quando os dados são divulgados pelas entidades, sem que haja a preocupação de saber se os receptores serão capazes de processar,

digerir e usar as informações. A informação está disponível, mas não é compreendida pelo destinatário. Na transparência efetiva, as informações disponibilizadas pelas organizações são, de fato, compreendidas pelo público. A ilusão de transparência se dá pela diferença entre a transparência nominal e a efetiva. É a lacuna entre a transparência que deveria vigorar e aquela que vigora (HEALD, 2006).

Nessa circunstância emerge a “pseudotransparência”, que se dá quando os entes governamentais aparentam ser transparentes ao divulgar uma grande quantidade de informações. O que não significa ser necessariamente transparente, pois esses dados necessitam ser compreendidos pelos cidadãos, para se ter transparência (GRIMMELIKHUIJSEN, 2012b).

Hood (2007) entende que há uma divisão entre transparência direta e indireta. A transparência direta é aquela que pode ser observada diretamente pelo público, como em reuniões e encontros presenciais. A indireta dá-se quando a informação somente é compreensível por técnicos especialistas no assunto. A primeira pode ser tida como mais populista e a segunda mais tecnocrática. O mesmo autor faz ainda a segmentação entre transparência geral e particularizada. Na transparência geral os cidadãos não gozam de privacidade nem mesmo em suas relações pessoais, portanto todos estão sujeitos à vigilância de todos. É o que pensou Rousseau nos planos públicos para o governo do Polônia de 1722, no qual os funcionários públicos deveriam agir sob observação da sociedade e deveriam usar uniformes para não ficarem anônimos na vida cotidiana. Na transparência particularizada, apenas os atos da vida pública estão sujeitos ao escrutínio pela sociedade.

Esses dois tipos de transparência podem suscitar questionamentos complexos. O quanto os eleitores devem saber das preferências sexuais dos candidatos a cargos públicos, para avaliar a adequação desses e tomarem suas decisões sobre voto? A transparência deve prevalecer nos casos em que haja conflito entre dados pessoais e episódios de segurança nacional que envolvam terrorismo? (HOOD, 2007).

Da interação entre transparência direta, indireta, geral e particularizada, Hood (2007) chega a quatro variantes de transparência. O “escrutínio mútuo aberto” onde as ações de todos são observadas por todos. A “vigilância geral”, na qual os atos de todos são passíveis de monitoramento, mas somente por observadores especializados, em condições diferenciada, com equipamentos específicos, como no caso do uso das câmeras de circuitos fechados de TV, de torres de vigilância ou de escutas telefônicas. Os “fóruns públicos”, onde há procedimentos pelos quais a sociedade pode fiscalizar os servidores públicos em reuniões ou por leis de acesso à informação. A “transparência burocrática” na qual o monitoramento das atividades das entidades é feito por especialistas, como auditores.

A transparência implementada – tendo em consideração a intenção de se divulgar a informação – de forma passiva (onde ocorrem solicitação de informações pelos cidadãos baseadas em Leis de Liberdade de Informação) e proativa (mediante a exibição de informações em sites de modo voluntário). Nesses dois casos há a intenção de se fazer a divulgação de dados. Por último, a transparência pode se dar por acesso forçado (vazamentos e denúncias), que é feita por indivíduos que não são controlados pelos governos e não há intenção de se fornecer as informações. Todas essas formas de transparência fortalecem a responsabilidade pública (MEIJER, 2014).

A transparência no “mundo WikiLeaks” – onde pela internet ocorre a divulgação em massa de informações secretas e não é possível identificar os denunciantes – rejeita as regras formais que determinam as informações que devem ser liberadas e as que permanecem secretas (HOOD, 2011).

É interessante avaliar o tipo de transparência, conforme o agente que tem o controle sobre a disponibilização da informação. Num primeiro caso, na transparência não controlada por agentes supervisionados (instituição/entidade), as informações são divulgadas por terceiros e não pelo próprio agente que, portanto, tem menos controle sobre os dados expostos. Uma mídia livre e independente, capaz de investigar e denunciar casos de corrupção no governo, ou servidores públicos, que podem expor comportamento indevido de colegas, são veículos de transparência não controlada por agentes. Num segundo tipo, na transparência controlada pelo agente a difusão de informações é controlada pela entidade e segue normas legais e procedimentos administrativos criados internamente (LINDSTEDT; NAURIN, 2010).

Clarke (2010), ao dividir os dados exibidos em quatro tipos: históricos, de planejamento, de infraestrutura e operacionais, acaba por estabelecer categorias de transparência. Os históricos são as informações sobre fatos acontecidos no passado, como sobre reuniões e os níveis anteriores de poluição. Os de planejamento revelam o que está projetado para acontecer no futuro, como orçamento para o próximo ano ou leis ainda em processamento no Legislativo. Da infraestrutura são informações essenciais para as atividades cotidianas e que tem uma certa imutabilidade, mas que quando são alteradas necessitam ser atualizadas rapidamente, como códigos postais, agenda de contatos e horário de partida de metrô. Por fim, os dados operacionais que dizem respeito a informações em tempo real, de fatos que estão acontecendo no presente momento, a exemplo de ocorrências criminais em andamento, a localização de determinado ônibus coletivo, ou fechamento repentino de uma escola.

Rodrigues (2019) reconhece quatro tipos de transparência: plena, nominal, condicionada e na atribuição e gestão do sigilo. Na transparência plena a difusão dos dados se

dá nos patamares mais elevados de visibilidade e “inferabilidade”, conforme o modelo de Michener e Bersch (2013). Ocorre a disponibilização ativa das informações para os cidadãos. Nela, certo tipo de público-alvo tem suas necessidades de informações plenamente atendidas, de modo simples ou complexo. Como exemplo da transparência plena têm-se informações do Legislativo sobre andamento de projetos de leis e quando as respostas aos pedidos de informações são enviadas e compreendidas. Na transparência nominal, conforme a teoria de Hood e Heald (2006), ocorre redução da “inferabilidade” de uma informação, embora mantenha-se sua visibilidade. Há entrega das informações, contudo não há preocupação de que essas serão entendidas pelo cidadão.

Na transparência condicionada há restrições na visibilidade da informação, mas não necessariamente na “inferabilidade”. Há dependência, para que a transparência se concretize, de uma resposta a um pedido de informação, como no caso dos portais que recebem solicitações de acesso à informação. Em uma transparência na atribuição e gestão do sigilo, tanto a visibilidade, quanto a “inferabilidade”, de determinada informação, estão limitadas. O exemplo mais comum desse tipo de transparência são normas que determinam segredo de documentos públicos que estão em poder de instituições de defesa, de diplomacia, de segurança pública e de informações fiscais (RODRIGUES, 2019).

Isto posto, diante de todos os tipos/classificações de transparência trazidos pela gama de pesquisadores citada, é possível traçar o Apêndice A resumo contendo o tipo de transparência, os autores que as fazem referência, um conceito sintético e exemplos aplicáveis ao Brasil do tipo de transparência tratado.

Dessa forma, o Apêndice A apresenta diversos tipos de transparência trazidos pelos autores, bem como o resumo do conceito de cada um deles e exemplos desses aplicáveis ao Brasil. A seguir, abordar-se-ão as características e particularidades da transparência.

#### 2.1.4. Características e particularidades da transparência: o amplo processo da transparência, princípios e peculiaridades

A partir do desenvolvimento histórico dos conceitos e dos tipos de transparência apresentados, é imprescindível abordar, de modo mais amplo, algumas características e particularidades desse fenômeno, isso para uma melhor interpretar o mesmo. Aspectos indispensáveis para a compreensão abrangente da transparência, sob várias óticas, serão vistos a seguir, tais como: os obstáculos para a transparência; o processo da transparência – no que concerne à oferta de informações e a compreensão dessas; seus princípios e dimensões.

#### *2.1.4.1. Obstáculos à Transparência*

Conforme os estudos de uma série de pesquisadores, foi sendo sedimentada a percepção sobre alguns entraves para que transparência fosse efetivamente atingida. Nota-se que, a transparência é aqui entendida não somente como a disponibilização de informações, mas a possibilidade delas serem compreendidas e utilizadas pelo cidadão.

A seguir se expõem, com base em diferentes autores, diversos desses eventos que são entendidos, segundo eles, como obstáculos para a implementação da transparência.

O sigilo reduz a disponibilidade de informações para os cidadãos, lesando a capacidade desses de participar de maneira significativa. Os funcionários públicos têm dois incentivos para buscar o sigilo. O primeiro é que ele ergue uma cortina para quaisquer acusações sobre erros cometidos, e a sociedade julga os erros. Ademais, o sigilo fornece a possibilidade para que interesses específicos exerçam influência, dando oportunidade para o surgimento de corrupção e suborno (STIGLITZ, 1999).

A transparência nominal (anomalia na qual ocorre divulgação de dados em grande quantidade, entretanto esses não são compreendidos pelo cidadão) pode se dar em razão da má vontade ou receio da burocracia de expor informações que revelem incompetência ou fraude (RODRIGUES, 2019).

Um aspecto relevante é saber os motivos que podem levar os fornecedores de informações na transparência a deturparem ou manipularem os dados. Entre as razões de alteração das informações, certamente, estão a incompetência, administração ineficiente ou má fé (MICHENER; BERSCH, 2011).

A transparência fiscal (divulgação de dados da política fiscal e das projeções do governo), para ser eficaz depende da liberação das informações de acordo com as regras e clareza sobre quais dados, conforme as normas, devem divulgados pelos governos (HEALD, 2015).

A transparência mediada por computadores (pela qual são usados computadores para a divulgação e recepção de informações) traz informações de natureza descontextualizadas, muitas vezes difíceis de interpretar para aqueles que não tem conhecimento sobre determinado contexto, como os dados referentes ao desempenho escolar de dada localidade. Os computadores foram feitos para lidar com informações quantitativas e estruturadas e não com análise de textos. Geralmente os sistemas de informática não foram projetados para fornecer informações detalhadas sobre um assunto específico (MEIJER, 2009).

Moon e Norris (2005) compreendem a transparência como a quantidade de informações disponíveis nos sites oficiais do governo. Contudo, a integridade das informações não deve ser equiparada ao valor, ou seja, entidades públicas que sobrecarregam os cidadãos com um grande contingente de relatórios de ações públicas imprecisos podem ser tidas como menos transparentes do que aquelas que disponibilizam conteúdo resumido, porém preciso (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2013).

A transparência mediada por computador é um mecanismo potente na tarefa de fortalecer a confiança que os cidadãos têm no governo. Contudo, os sites dos órgãos públicos são reiteradamente usados convenientemente para divulgar informações políticas “manipuladas”, que embutem interpretações francamente positivas das políticas governamentais (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011).

A cor da informação refere-se ao nível em que as informações são positivas para determinada instituição. Os pesquisadores, em sua maioria, entendem que as informações nos sites estatais tendem a ser francamente positivas em relação às ações ou a funcionários do governo (DAVIS, 1999; ETZIONI, 2010; PORUMBESCU, 2013, *apud* GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2013).

Conforme Grimmelikhuijsen (2011) se o conteúdo de uma mensagem não tiver sido distorcido, então essa mensagem é considerada mais transparente. Entretanto, se uma interpretação favorável for empregada nas informações, deturpando o sentido dessas, a transparência será menor. Para o autor citado, é notório que o setor público utiliza a transparência, entretanto, também é patente que os sites dos governos são regularmente empregados para expor notícias favoráveis das ações estatais.

De acordo com Grimmelikhuijsen (2011) a transparência não deve levar em conta somente o fato de algumas informações estarem disponíveis, todavia qual é o conteúdo delas e se estão carregando interpretações favoráveis sobre determinados fatos. Uma instituição pública pode ignorar certos acontecimentos e enaltecer outros que lhes são mais favoráveis. O mesmo autor, enfatiza o conceito de distorção das informações, que pode acontecer de duas formas. Na primeira, a “distorção não direcionada”, onde a distorção não é focada em alguém ou em algum grupo, ocorre a suavização de aspectos negativos da mensagem ou acentuação dos positivos. Na outra, a distorção dos fatos é “direcionada”, em direção de oponentes políticos, por exemplo, de forma a procura-se deixar os oponentes piores do que são na realidade.

Existem várias formas de se distorcer uma informação. Pode-se usar a “antecipação”, que consiste na confirmação do conteúdo de uma notícia, antes que detalhes verdadeiros sejam efetivamente atestados, no intuito de reduzir o impacto das notícias ruins. O “desvio” que é a

divulgação de notícias negativas, nos dias que outras bastante positivas obliteram as más informações. A “lavagem” ocorre quando se publica uma má notícia entre outras boas. Na “manipulação de jornalistas” é feita a divisão desses profissionais em grupos, em que uns que tem acesso a notícias exclusivas e outros que não tem acesso a essas informações. Pode ocorrer ainda a “construção de histórias”, com a revelação de notícias com interpretação positiva de determinados aspectos e de dados estatísticos (Snell, 2002; Gaber, 2000, *apud* GRIMMELIKHUIJSEN, 2011).

Tendo em consideração que todo o sistema de transparência depende dos auditores-cidadãos, é indispensável saber se as habilidades de análise e de interpretação desses agentes são satisfatórias. Isso pode depender de uma qualificação adequada dos auditores-cidadãos e, também, de existir algum tipo de obstrução às mensagens que são divulgadas (BIRCHALL, 2014).

Heald (2015) elenca que a transparência fiscal enfrenta obstáculos intrínsecos ou construídos. Os primeiros são resultados das questões e das configurações das instituições e os segundos são criados pelos grupos que têm poder de decisão e cujos interesses políticos e econômicos podem ser prejudicados pela transparência fiscal.

Obstáculos intrínsecos da transparência fiscal: (a) complexidade técnica: onde há barreiras de termos técnicos, por exemplo, contábeis ou estatísticos, que dificultam a compreensão do cidadão e somente podem ser entendidos por uma restrita elite tecnocrática; (b) a natureza mutável das atividades do Estado: pela qual o governo passa por mudanças no modelo de gestão, como a Nova Administração Pública (NAP), onde atividades estatais sofrem terceirização ou são alvo de Parcerias Público-Privadas (PPP), transforma o Estado de “positivo” (que detinha ativos e prestava serviços) para um “regulatório” e “contratual”, tornando mais complexo acompanhar suas atividades; (c) medo dos números: a insatisfação em manejar números é natural da parte dos cidadãos, o que resulta em uma compreensão insuficiente das finanças públicas mesmo por políticos e ministros; (d) negatividade da mídia: o confronto existente nas democracias entre informações manipuladas pelo governo e a negatividade das notícias a respeito do governo apresentadas pela mídia não proporciona uma cobertura apurada de questões de finanças públicas que por natureza são tecnicamente áridos. No choque de informações entre governo e mídia sobressaem-se as narrativas políticas, ocorrendo a destruição da confiança no governo, levando a pressões por sigilo e opacidade (HEALD, 2015).

Obstáculos construídos à transparência fiscal: (a) negação de legitimidade das reivindicações de “transparência descendente”: é a recusa dos governantes autocráticos em

aceitar seu dever de prestação para os governados; (b) volume e opacidade: o mero cumprimento de itens de formalidades legais de transparência fornecendo um grande volume de dados, pode resultar apenas numa transparência fiscal nominal, mas não efetiva. A transparência fiscal efetiva requer que os cidadãos acessem, entendam e usem, conforme seus desejos, as informações fiscais disponíveis; (c) legitimação de oportunismo e trapaça por agentes privados: com a modernização da gestão pública, com modelos como a Nova Administração Pública ampliou a terceirização de atividades do Estado para entidades privadas. Fornecedores da esfera privada enfatizam as limitações contratuais de suas responsabilidades, negando informações ao governo e à própria sociedade. Dessa forma, os fluxos de informações dentro do governo, indispensáveis para aumentar a transparência, são distorcidos, dificultando todo o processo de transparência; (d) corrupção endêmica: o entendimento generalizado de que os governantes se envolvem em fraudes e corrupção, resulta em que essas práticas são endêmicas nesse ambiente. Nesse contexto cultural, todos são incriminados seja por comissão (praticar a corrupção) ou omissão (tolerância a corrupção), e nesse universo os dados fiscais não terão confiabilidade, pois os registros contábeis são frutos de falsificação (HEALD, 2015).

É notável o caso da sensibilidade de algumas informações, que são divulgadas pelo governo, e em especial podem favorecer ou prejudicar determinados grupos, como os índices de custo de vida que corrigem os valores das aposentadorias e de salários. É imprescindível que tais indicadores reflitam a realidade, para não haver ganhos ou prejuízos, nem para o governo, nem para grupos determinados. Dessa forma, as agências estatísticas que produzem tais tipos de dados devem ser independentes e imunes a pressões de grupos de interesses específicos (STIGLITZ, 2002).

Os defensores dos dados abertos exigem que os programas sejam feitos em formato aberto, que usem a tecnologia de Interface de Programação de Aplicativos (API, na sigla em inglês) e forneçam dados que possam ser baixados e sejam legíveis por máquinas. Os formatos “fechados” devem ser evitados porque são menos “utilizáveis” e têm menos possibilidade de gerar inferência (MICHENER; BERSCH, 2011).

Informações disponibilizadas em formatos “fechados”, que não podem ser processadas ou editadas por programas de computadores, como imagens ou cópias impressas, diminuem a possibilidade de reutilização, de análise e de combinação dessas com as de outras fontes (MICHENER; BERSCH, 2013).

Dessa forma, diante da literatura trazida, pode-se sintetizar os seguintes obstáculos à transparência no Quadro 1.

**Quadro 1. Obstáculos à transparência.**

<b>Obstáculos</b>	<b>Autores</b>	<b>Exemplos no Brasil</b>
Estabelecimento de sigilo, má vontade ou receio de expor informações que revelem incompetência, administração ineficiente ou fraude	Stiglitz (1999) Michener, Bersch (2011) Rodrigues (2019)	Divulgação por uma prefeitura somente do edital de determinada licitação, sob suspeita de fraude, sem os anexos que caracterizam o objeto a ser adquirido ou essa prefeitura deixa de divulgar números relativos ao alcance de determinada política pública, que ficaram muito aquém da meta estabelecida
Liberação de informações em desacordo com as normas	Heald (2015) Birchall (2014)	Divulgação por um Poder público de seu demonstrativo de despesa com pessoal desobedecendo os dispositivos da LRF
Liberação de informações, por computadores, descontextualizadas e difíceis de interpretar	Meijer (2009)	Divulgação por um governo estadual de todos os seus seis Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária referentes a determinado ano em um único dia e sem notas que possam explicar o seu conteúdo
Liberação de informações por computadores não detalhadas	Meijer (2009)	Divulgação pelo governo federal de seu Relatório de Gestão Fiscal com números agregados, sem o necessário detalhamento que facilite a interpretação
Sobrecarga de informações e relatórios de ações públicas imprecisos	Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2013)	Divulgação por órgão público estadual de seu Relatório de Gestão Anual com informações confusas, não detalhadas e que dificultam o entendimento do cidadão sobre as ações desenvolvidas pela entidade
Manipulação de informações políticas e governamentais, exposição de notícias, interpretações de fatos favoráveis para o governo ou construção de histórias	Grimmelikhuijsen (2011) Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2013) Snell (2002) Gaber (2000)	Divulgação por uma prefeitura do número de desabrigados devido ao período chuvoso, mas a gestão pública responsabiliza o inverno pelos danos e não o contingenciamento orçamentário que impediu a realização de obras que evitariam os estragos
Distorção não direcionada	Grimmelikhuijsen (2011)	Divulgação pelo governo federal de um índice de desemprego menor do que ele realmente é
Distorção não direcionada	Grimmelikhuijsen (2011)	Divulgação por uma prefeitura de que oponentes políticos do atual prefeito foram condenados por corrupção passiva, quando na realidade eles foram indiciados pela polícia civil por negar publicidade a atos oficiais
Distorção por antecipação	Snell (2002) Gaber (2000)	Governo estadual divulga premeditadamente que um incêndio consumiu 10 hectares de uma reserva ambiental, mas dias depois se saberá que na realidade a área devastada é de 10 mil hectares
Distorção por desvio e/ou lavagem	Snell (2002) Gaber (2000)	Governo federal divulga um déficit fiscal de R\$ 100 bilhões no ano, no mesmo dia em que informa que a taxa de inflação foi de apenas 1%, que o nível de desemprego é de 3% e o PIB cresceu 7%
Distorção por manipulação de jornalistas	Snell (2002) Gaber (2000)	Prefeitura fornece notícias inéditas para jornalistas de um jornal que é favorável e ela e sonega informações para jornalistas de um jornal que constantemente faz acusações de desvios de recursos contra o prefeito desse município
Falta de capacidade ou qualificação do cidadão para compreender as informações divulgadas	Birchall (2014)	Governo federal divulga todos os seus dados fiscais de acordo com as normas, mas os cidadãos não têm a qualificação adequada para interpretar e analisar aquelas informações
Complexidade técnica	Heald (2015)	Divulgação por um governo estadual de seu orçamento para o exercício seguinte sem notas e explicações que permitam a compreensão do cidadão e faz com que apenas contadores mais experientes entendam o documento
Natureza mutável das atividades do Estado	Heald (2015)	Prefeitura de um município muito populoso terceiriza todo o serviço de creches oferecido para a sociedade, que passa a ficar sob responsabilidade de centenas de ONGs, o que devido a fragmentação, dificulta a identificação, o acompanhamento e a responsabilização das entidades que executam a política pública
Medo dos números	Heald (2015)	Cidadãos, políticos e mesmo burocratas tem dificuldades de entender os números contidos num orçamento anual da União que tem mais de 500 páginas, diversos anexos e volumes
Negatividade da mídia	Heald (2015)	Distorção de informações por um governo a respeito de um déficit fiscal e a conjunta cobertura parcial da mídia sobre esse tema causa dissolução da confiança no governo e estímulos para a implementação de sigilo
Negação de legitimidade das reivindicações de “transparência descendente”	Heald (2015)	Prefeito municipal não fornece um processo de pagamento de despesa para um cidadão, alegando que não tem o dever de repassar essa informação
Volume e opacidade	Heald (2015)	Divulgação por um governo de estado em seu site de transparência de todos os itens determinados na legislação, como licitações, contratações, pagamentos etc., mas sem a preocupação de facilitar o entendimento e utilização pelo cidadão dessas informações
Legitimação de oportunismo e trapaça por agentes privados	Heald (2015)	Governo estadual terceiriza todo o setor de saúde para várias ONGs, e essas, para prestar esse serviço para a sociedade, firmam milhares de contratos com outras empresas. O TCE suspeita que o Estado está pagando por determinado serviço de saúde um valor acima do de mercado. Mas a ONG responsável por essa atividade subcontratou outra empresa para realizar a mesma, e se nega a fornecer o contrato e pagamentos para o TCE alegando sigilo contratual
Corrupção endêmica	Heald (2015)	Determinada prefeitura por décadas é alvo de acusações e condenações por casos de corrupção, dessa forma, ao divulgar sua prestação de contas não angaria confiabilidade sobre ela

**Quadro 1. Obstáculos à transparência.**

Obstáculos	Autores	Exemplos no Brasil
Favorecimento de grupos específicos	Stiglitz (2002)	Setores do governo pressionam o IBGE para divulgar um índice de inflação menor do que o ocorrido, pois isso causará menos danos às contas públicas, já que as aposentadorias são corrigidas pela inflação, além de não desgastar a popularidade do governo ou Associação empresarial pressiona o IBGE para divulgar uma inflação menor do que a ocorrida, pois os empregados das empresas dessa associação têm seus salários corrigidos pela inflação oficial ou O IBGE é pressionado por determinada categoria profissional para divulgar uma inflação maior do que a de fato ocorrida, porque essa categoria tem seus salários corrigidos pelo índice de inflação
Informações em formatos fechados	Michener, Bersch (2011) Michener, Bersch (2013)	Divulgação por um órgão do governo federal de uma licitação com arquivo em formato de imagem, dificultando a captura e utilização de informações desse processo pelo cidadão

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Deste modo, foram apresentados no Quadro 2 os obstáculos impostos para a transparência, na visão dos autores trazidos, bem como citou-se exemplos desses entraves para o caso brasileiro. Na próxima subseção será explorado o processo da transparência.

#### 2.1.4.2. O Processo da Transparência

Como já ressaltado, a transparência atualmente não diz respeito apenas à exibição de informações, mas engloba também o processo pelo qual esses dados são mais bem apreendidos e utilizados pelos usuários.

Diversos pesquisadores vêm se detendo sobre o modo de disponibilização e uso das informações, estabelecendo elementos e características que evidenciam com maior clareza como se dá esse procedimento, a fim de buscar alternativas que o tornem mais eficiente para os objetivos propostos para a transparência. É nessa perspectiva, que será tratado o processo da transparência na sequência.

Heald (2018) acentua sua preocupação quanto a necessidade da compreensão das informações pelo usuário para que a transparência seja efetiva. Esse pesquisador afirma, com relação à transparência nominal (divulgação de dados sem a preocupação de saber se o cidadão pode compreender essas informações) e efetiva (disseminação de dados que serão compreendidos e utilizados pelo cidadão), que a transparência nominal alcança boa classificação somente no que diz respeito aos critérios formais de avaliação, embasada em lista de verificação de cumprimento de itens. Para esse autor a implementação apenas da transparência nominal resulta em eficácia reduzida dos propósitos da transparência e ao aumento da insatisfação dos usuários. A transparência efetiva leva informações a usuários que são capazes de compreendê-la. Somente quando as informações são suficientemente claras,

imparciais e existem receptores capazes de entender e usar os dados é que ocorre a transparência efetiva.

A esse respeito, também Heald (2015), como já destacado, ao elencar “volume e opacidade” como um dos óbices à transparência, enfatizou que apenas o atendimento de itens formais de transparência, com a disseminação de um amplo volume de dados, pode redundar tão-somente numa transparência fiscal nominal, mas não efetiva. A transparência fiscal efetiva depende de cidadãos acessarem, compreenderem e usarem, conforme seus desejos, as informações disponíveis.

Grimmelikhuijsen (2012b) propugna pela possibilidade de entendimento da informação, ao relatar que diversos autores enfatizam a relevância da compreensibilidade das informações públicas, como Larsson (1998) ao realçar que a transparência engloba a simplicidade e a compreensibilidade das informações divulgadas. O mesmo autor, no que diz respeito à assimilação dos elementos disseminados, reafirma que em vez de divulgar um conjunto amplo de informações, a transparência diz respeito a exibição de informações de modo compreensível e oportuno. Assim, os dados complexos devem ser expostos de modo mais simples e compreensíveis nos sites do governo.

Grimmelikhuijsen (2011) sustenta a pluralidade de análises, ao enfatizar que o teor concreto das informações repassadas é decisivo, pois a transparência requer, além da quantidade de informações nos sites, que essas possibilitem avaliações diferenciadas pela sociedade.

Heald (2006) aponta a distinção entre abertura e transparência, realçando que na segunda o cidadão deve estar apto para usá-la. A abertura pode ser entendida como uma característica da organização, que disponibiliza determinadas informações, enquanto a transparência depende de receptores externos capacitados para processar os dados expostos pelas entidades.

A Federação Internacional de Contadores (IFAC) também chama a atenção para a necessidade de compreensão, pelo cidadão, dos dados divulgados. A IFAC definiu a transparência, em termos de informações divulgadas não somente sobre as ações tomadas, porém, sobretudo, a compreensão dessas ações pelas partes interessadas (NAVARRO-GALERA, *et al*, 2017).

Ainda no sentido de compreensão das informações, segundo Curtin e Meijer (2006) um “governo transparente” somente é alcançado com o uso das TIC que materializa a transparência informacional (onde mais dados são registrados) e a transparência analítica (são oferecidas mais oportunidades para analisar dados).

Michener e Bersch (2013) sublinham o problema da falsa transparência, ao descreverem que, com certa constância, as informações estão frequentemente disfarçadas de transparência, numa falsa transparência. Um movimento em relação a falsa transparência parece estar ganhando corpo, especialmente num tempo de inflação de informações. Os autores citados, desenvolveram destacado estudo sobre as dimensões da transparência, em que são salientados importantes aspectos, como a visibilidade e a “inferibilidade”, para a compreensão do fenômeno da transparência.

A transparência abarca duas dimensões: a visibilidade (indica o nível em que as informações são completas e localizáveis, ou seja, visíveis) e a “inferibilidade” (revela o quanto as informações podem ser utilizadas para se chegar a conclusões precisas), que depende de como as informações são mediadas. O grau de visibilidade depende da informação, enquanto o da “inferibilidade” é consequência da capacidade receptiva que tem o público-alvo. Por exemplo, uma fórmula de inflação é visível, mas nem todas as pessoas irão compreendê-la. Ou seja, a “inferibilidade” depende do receptor. O uso de gráficos, de desagregação, ou de verificação por terceiros pode fazer das informações mais inferíveis (MICHENER; BERSCH, 2013).

A visibilidade e a “inferibilidade” são as duas condições para se ter transparência. A visibilidade das informações necessita que essas sejam razoavelmente completas e localizáveis com facilidade, ou seja, a probabilidade de serem encontradas. A “inferibilidade” expressa até que ponto as informações, que estão disponíveis, podem ser usadas para se chegar a uma conclusão precisa, isso tanto no que diz respeito às informações visíveis quanto às não visíveis. A “inferibilidade” também remete à qualidade das informações. Se essas são imprecisas ou dificultam a obtenção de informações complementares, colocam a em dúvida a capacidade de se fazer inferências e a credibilidade da mensagem que foi divulgada (MICHENER; BERSCH, 2013).

Para Michener e Bersch (2013) três propriedades impactam no patamar de “inferibilidade” dos dados: a desagregação, a verificabilidade e a simplificação. Dados desagregados ou brutos são aqueles não adulterados e obtidos próximo à fonte, em forma granular. Dados brutos são transmitidos diretamente de uma ferramenta de mediação para o destinatário, como no caso de um termômetro de temperatura. A mediação de informações requer um processo de tomada de informação técnica ou política. Por exemplo, dados brutos sobre poluição de uma cidade podem ser mediados por cientistas ou por políticos. Os dados brutos sofrem menos mediação e tem menos oportunidades de manipulação. Por outro lado,

informações desagregadas proporcionarão um maior nível de “inferibilidade” do que as agregadas.

A verificação também amplia a possibilidade de inferência. Informações verificadas são aquelas examinadas por terceiros. Um laboratório, por exemplo, pode adicionar um degrau extra de interpretação de dados sobre poluição, mediante a verificação por terceiros. Da mesma forma que as informações desagregadas, um dado verificado nem sempre é confiável, como no caso das agências de classificação de risco, Standard & Poor's e Moody's, que falharam em avaliar os riscos financeiros de certas organizações antes da crise de 2008. A simplificação é terceira propriedade que pode elevar a “inferibilidade” das informações. Ela deixa as informações mais compreensíveis (MICHENER; BERSCH, 2013).

Indispensável salientar que há ressalvas para todos os atributos que se propõem a ampliar a “inferibilidade” das informações. Isso pois, as informações podem ser adulteradas antes e durante o processo de desagregação, de verificação ou de simplificação. Deste modo, quando se avalia a “inferibilidade”, deve-se considerar que a informação foi mediada, e especialmente importante: os incentivos que motivaram o fornecedor dos dados (MICHENER; BERSCH, 2013).

Ainda, para se compreender a qualidade da transparência, tem que se estar atento dois paradoxos da transparência. O primeiro, o processo de disponibilizar as informações indica que elas são mediadas por aqueles que são responsáveis por sua divulgação, circunstância que gera oportunidade para manipulação. E o segundo é que as mesmas instituições que são responsáveis por fornecer as informações podem ter receio de que essas possam causar algum dano ou incriminação, o que pode trazer prejuízos para a “inferibilidade” desses dados. Assim sendo, a possibilidade de que as informações sejam deturpadas ou manipuladas constitui-se, portanto, em um permanente dilema da transparência (MICHENER; BERSCH, 2011).

Como já anotado, no que diz respeito à desagregação, informações divulgadas em formatos “fechados” (como imagens ou cópias impressas), que não permitem edição ou processamento, reduzem a probabilidade de reutilização, de análise e de combinação com as de outras fontes (MICHENER; BERSCH, 2013).

No contexto da administração pública, a transparência compreende três elementos: um observador, algo a ser observado e um mecanismo de observação (MEIJER, 2009).

Para Etzioni (2010) uma mesma informação pode ser comunicada mediante diversos tipos de mensagens. Essa situação é relevante, já que a transparência não é atingida por uma opção binária entre expor ou não informações. Há várias maneiras de captar uma informação (PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019).

Há características das informações que as deixam mais transparente: (a) integridade, que é a divulgação completa das informações; (b) usabilidade, as informações devem ser exibidas tempestivamente e de forma que seja compreensível pelo usuário; e (c) conteúdo, neste aspecto das informações devem ser divulgadas com seu teor real, sem manipulações (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011).

Grimmelikhuijsen *et al.* (2013) também entendem que a integridade das informações diz respeito à divulgação integral das informações, ou seja, a sua abrangência.

Albu e Flyverbom (2016) estudaram a transparência sobre duas abordagens a da verificabilidade e a da “performatividade”. A primeira, a da verificabilidade, que abarca a visão de transparência como uma questão de divulgação das informações, com escopo na qualidade e quantidade dessas, que possibilitam se enxergar completamente a atuação organizacional, para sanar problemas organizacionais e sociais. A outra é a da “performatividade”, em que a transparência é um processo que induz a ação social, tem foco nos conflitos, tensões e negociações que podem surgir a partir da introdução da transparência numa organização. Neste caso, a transparência gera consequências não intencionais.

Segundo Mabillard e Vuignier (2017) a literatura acadêmica aborda a transparência de quatro formas: histórica, como percepção, na forma de procedimentos legais e como processo. Sob uma perspectiva histórica, em que a transparência é analisada como um objeto filosófico, que está associada a atributos específicos que dizem respeito ao conceito e à ideia de Bentham do Tribunal de Opinião Pública. A trata como percepção, levando em consideração a reação dos cidadãos em relação à transparência, especificamente quanto aos impactos sobre a confiança e participação desses. Interesses quanto aos procedimentos legais, que verificam a implantação das leis de acesso às informações e dos regimes de transparência em países que tem um arcabouço legal sobre o tema. E ainda, num prisma de processos que levam a determinada tomada de decisão.

Bannister e Connolly (2011b) distinguem várias diferenças entre a transparência eletrônica e a transparência não eletrônica. A primeira é que o custo de entrega da transparência eletrônica é geralmente mais barato do que o da não eletrônica. É muito menos dispendioso processar informações em arquivo do que em papel. A capacidade da transparência eletrônica é muito superior à da transparência não eletrônica, por exemplo, pode-se pesquisar palavras-chaves em banco de dados ou assistir vídeos de reuniões no Parlamento em tempo real. Esses autores consideram que o tempo de resposta para o cidadão é bem menor na transparência eletrônica em relação à transparência não eletrônica. Carregar um arquivo em formato PDF num site é bem mais rápido do que aguardar a impressão e a remessa desse mesmo arquivo.

Conforme a maior parte dos estudos, deve-se ter a expectativa de que quanto mais descentralizado for um governo, mais transparente ele será (BASTIDA; BENITO, 2007). Por sua vez Grimmelikhuijsen *et al.* (2013) compreendem que os valores culturais dos países influenciam significativamente na maneira como as pessoas percebem e avaliam a transparência governamental.

Diante da literatura trazida, faz-se um Quadro 2 com a síntese com elementos que são indispensáveis de serem avaliados, quando se busca refletir como o processo de transparência deve se dar para alcançar maiores níveis de efetividade:

**Quadro 2.** Elementos essenciais para a dinâmica da transparência.

Elementos	Autores	Descrição
Transparência efetiva	Heald (2018)	Apenas quando as informações são suficientemente claras, imparciais e existem receptores capazes de entender e usar os dados, é que ocorre a transparência efetiva
Transparência nominal	Heald (2015)	Apenas o atendimento de itens formais de transparência, com a disseminação de um amplo volume de dados, pode redundar tão-somente numa transparência fiscal nominal, mas não efetiva
Simplicidade e Compreensibilidade	Grimmelikhuijsen (2012)	A transparência engloba a simplicidade e a compreensibilidade
Informações complexas	Grimmelikhuijsen (2012)	Dados complexos devem ser expostos de modo mais simples e compreensíveis
Pluralidade de análises	Grimmelikhuijsen (2011)	Informações devem possibilitar avaliações diferenciadas pela sociedade
Compreensão das informações	Heald (2006) IFAC	A transparência depende de receptores capacitados para processar os dados
Registro e análise de informações	Curtin e Meijer (2006)	Um “governo transparente” somente ocorre com o uso TIC que permite o registro de dados (transparência informacional) e oportunidade de analisá-los (transparência analítica).
Falsa transparência	Michener e Bersch (2013)	Informações estão disfarçadas de transparência, numa falsa transparência
Condições da transparência	Michener e Bersch (2013)	Visibilidade e “inferibilidade”
Visibilidade	Michener e Bersch (2013)	Mostra o nível que as informações são completas e localizáveis, ou seja, visíveis
Grau de visibilidade	Michener e Bersch (2013)	Depende da forma como as informações são divulgadas
“Inferibilidade”	Michener e Bersch (2013)	Revela o quanto as informações podem ser utilizadas para se chegar a conclusões precisas
Grau de “inferibilidade”	Michener e Bersch (2013)	Depende da capacidade de entendimento do receptor
Nível de “inferibilidade”	Michener e Bersch (2013)	Três propriedades impactam no nível de “inferibilidade” dos dados: a desagregação, a verificabilidade e a simplificação
Desagregação	Michener e Bersch (2013)	Dados desagregados ou brutos são aqueles não adulterados, detalhados, obtidos próximo à fonte e transmitidos diretamente de uma ferramenta de mediação para o destinatário Informações desagregadas proporcionarão um maior nível de “inferibilidade” do que as agregadas
Verificação	Michener e Bersch (2013)	Informações verificadas são aquelas examinadas por terceiros Um dado verificado nem sempre é confiável
Simplificação	Michener e Bersch (2013)	Torna as informações mais compreensíveis
Mediação de informações	Michener e Bersch (2013)	Dados brutos podem ser mediados por técnicos ou por políticos Mediação pode levar à distorção de informações
Dados desagregados ou brutos	Michener e Bersch (2013)	Sofrem menos mediação e têm menores oportunidades de manipulação
Adulteração de informações	Michener e Bersch (2013)	As informações podem ser adulteradas antes e durante o processo de desagregação, de verificação ou de simplificação
Avaliação da “inferibilidade”	Michener e Bersch (2013)	Deve-se considerar que a informação foi mediada e os incentivos que motivaram o fornecedor dos dados
Dois paradoxos da transparência	Michener e Bersch (2013)	O primeiro as informações são mediadas pelos responsáveis por sua divulgação, circunstância que gera oportunidade de manipulação, e o segundo é que as mesmas instituições que são responsáveis por fornecer as informações podem ter receio de que essas possam causar algum dano ou incriminação
Informações em formatos “fechados”	Michener e Bersch (2013)	Reduzem a probabilidade de reutilização, de análise e de combinação com as de outras fontes
Três elementos da transparência	Meijer (2009)	Um observador, algo a ser observado e um mecanismo de observação
Várias maneiras de captar a transparência	Etzioni (2010)	A transparência não é atingida por uma opção binária entre expor ou não informações. Há várias maneiras de captar uma informação

**Quadro 2.** Elementos essenciais para a dinâmica da transparência.

Elementos	Autores	Descrição
Características das informações transparentes	Grimmelikhuijsen (2011)	Três características que deixam as informações mais transparentes: integridade, usabilidade e conteúdo
Integridade	Grimmelikhuijsen (2011) Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2013)	Divulgação completa e abrangente das informações
Usabilidade	Grimmelikhuijsen (2011)	As informações devem ser exibidas tempestivamente e de forma que seja compreensível pelo usuário
Conteúdo	Grimmelikhuijsen (2011)	As informações devem ser divulgadas com seu teor real, sem manipulações
Verificabilidade	Albu e Flyverbom (2016)	Transparência é divulgação de informações, com a qualidade e quantidade, que possibilita se enxergar a atuação organizacional, para sanar problemas organizacionais e sociais
“Performatividade”	Albu e Flyverbom (2016)	Transparência é um processo que resulta em ações da sociedade, tem foco nos conflitos e negociações, que podem surgir a partir da introdução da transparência
Histórico	Mabillard e Vuignier (2017)	Transparência é associada à ideia de Bentham do Tribunal de Opinião Pública, leva em consideração a reação da sociedade em relação à transparência e a seus impactos quanto à questões como confiança e participação dos cidadãos
Percepção	Mabillard e Vuignier (2017)	Trata dos impactos da transparência sobre a confiança e participação dos cidadãos
Legalidade	Mabillard e Vuignier (2017)	Aborda a implantação dos sistemas de transparência em países que passam a contar com um arcabouço legal sobre o tema
Processos	Mabillard e Vuignier (2017)	Como a transparência leva a determinada tomada de decisão
Descentralização Administrativa	Bastida e Benito (2007)	Quanto mais descentralizado é um governo, mais transparente ele é
Transparência eletrônica	Bannister e Connolly (2011b)	Transparência eletrônica é mais barata, mais rápida e fácil de usar do que a transparência não eletrônica
Valores culturais	Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2013)	Os valores culturais dos países influenciam na maneira como as pessoas percebem e avaliam a transparência

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No Quadro 2, acima, foram oferecidos componentes que são tidos pela literatura consultada, como vitais para que sejam considerados quando se deseja ter um patamar satisfatório de transparência. Na sequência serão abordados os princípios e as dimensões da transparência.

#### 2.1.4.3. Princípios e Dimensões da Transparência

Vários autores, os quais têm se debruçado sobre o estudo da transparência, elencaram em suas investigações uma série de princípios e dimensões associados ao tema, que facilitam a sua compreensão e melhoram a sua implementação. São essas questões que serão examinadas na sequência.

De acordo com Ríos, *et al.* (2018), o FMI, em 2001, definiu princípios de regras de transparência, dentre os quais se pode realçar o de garantias de integridade, pelo qual deve-se ter a qualidade dos dados fiscais e necessidade de avaliação independente sobre as informações fiscais.

Douglas e Meijer (2016) propuseram três critérios que servem como princípios para avaliar a quantidade de informações disponibilizadas pelas organizações públicas, sob a ótica do receptor da informação: 1 - completude da informação: a transparência está associada a

informações básicas e breves, sem detalhes, ou a informações elaboradas sob forma de dados quantitativos e qualitativos; 2 - coloração da informação: as informações sobre a organização sofrem algum tipo de modificação e não são apresentadas de forma absolutamente neutra. As informações são apresentadas dentro de um certo contexto, em que variam o nível de alteração que essas sofrem; 3 - usabilidade da informação: as informações podem ser expostas de modo acessível, compreensível por um leigo, ou exibidas de uma forma que apenas especialistas nelas possam compreendê-las.

Hillebrandt, Curtin e Meijer (2014) elaboraram três dimensões para analisar empiricamente a transparência do Conselho de Ministros da União Europeia: a definição, a ética e a implementação. Na dimensão da definição foi feito o questionamento “o que é transparência?”. Nessa, a transparência foi descrita como “fazer o invisível visível”, indicando que os fenômenos não são necessariamente transparentes; e, dessa forma, é imprescindível um agente para produzir a transparência. Na dimensão ética é discutida a necessidade, ou não, da implementação da transparência. Nesse âmbito, espera-se que a transparência contribua para finalidades como: a democracia, a legitimidade, a responsabilidade e a confiança. Na dimensão de implementação, é debatido qual é o melhor modo de colocar a transparência em prática. Assim, os pesquisadores realizam avaliações empíricas sobre os efeitos da transparência, tendo em apreço circunstâncias políticas, jurídicas e organizacionais. Ainda são analisadas relações entre a transparência e valores públicos, como confiança e responsabilidade.

Ruijter e Meijer (2016) explanam que conforme a literatura de concepção de políticas, podem ser identificadas quatro dimensões de um regime de transparência. Na primeira, as populações alvo, são oferecidas aos cidadãos a oportunidade de verificar o que está acontecendo dentro do governo; os cidadãos necessitam de informações, que devem ser disponibilizadas pelas agências do Estado, para expressar suas opiniões e participar da gestão. Na segunda, metas ou problemas a serem resolvidos, a transparência é objetivo em si mesma, e, também é vista como um direito humano básico ou como uma forma de para atingir uma certa finalidade, com o objetivo de melhorar as instituições políticas. Na terceira, regras que governam ou restringem a ação, referem-se a normas que podem ser complexas e em muitos casos exigem técnicos especialmente habilitados para interpretá-las e administrá-las. Por último, as razões e suposições, que são os princípios implícitos nos regimes de transparência, como a escolha de uma população-alvo, objetivos ou regras. Os regimes de transparência podem variar em cada uma dessas dimensões.

Kopits e Craig (1998), segundo Heald (2003) formularam três dimensões de boas práticas da transparência. A primeira, das *boas práticas de transparência institucional*, que é

notada na exposição da estrutura e funções gerais da entidade; do processo orçamentário, incluindo a divulgação dos resultados de auditorias financeiras e de desempenho; do procedimento tributário, com escopo nas regras sobre obrigações fiscais; operações de financiamento, que abarcam informações sobre juros e vencimento de dívida do governo; e regulamentação, na qual ocorrem estimativas de custos regulatórios. A segunda, as *boas práticas de transparência contábil*, que incluem a divulgação da base de registros da entidade, inclusive a contabilidade de competência; avaliação e reconhecimento, com mensuração de ativos do governo; e classificação, com a implementação da desagregação das despesas numa forma econômica e funcional. E por último, as *boas práticas de transparência de indicadores e projeções*, que compreende a publicação de indicadores diretos, como dívida pública bruta e líquida; de índices analíticos, tais como saldo estrutural ou ajustado periodicamente; de previsões de curto e médio prazo, compreendendo previsões e parâmetros macroeconômicos claros e realistas e de projeções de longo prazo, com formulação de cenários bases e cenários de ajuste.

Da exposição dos princípios e dimensões da transparência construídos pelos autores trazidos é possível elaborar um Quadro 3 que condense essas ideias:

**Quadro 3.** Princípios/Dimensões da transparência.

Princípios/Dimensões	Autores	Descrição
Garantias de integridade	FMI (2001)	Qualidade dos dados e possibilidade de avaliação desses
Completude da informação	Douglas e Meijer (2016)	Informações básicas e breves, sem detalhes
Coloração da informação	Douglas e Meijer (2016)	Informações devem ser neutras, não manipuladas
Usabilidade da informação	Douglas e Meijer (2016)	Informações devem ser expostas de modo acessível mesmo para leigos
Definição	Hillebrandt, Curtin e Meijer (2014)	“o que é transparência?” “fazer o invisível visível”
Ética	Hillebrandt, Curtin e Meijer (2014)	Transparência contribui para democracia, a legitimidade, a responsabilidade e a confiança
Implementação	Hillebrandt, Curtin e Meijer (2014)	Discursão sobre o melhor modo de colocar a transparência em prática
Populações alvo	Ruijter e Meijer (2016)	Cidadão pode verificar o que está acontecendo dentro do governo
Metas ou problemas a serem resolvidos	Ruijter e Meijer (2016)	Transparência usada para atingir uma certa finalidade e melhorar as instituições
Regras que governam ou restringem a ação	Ruijter e Meijer (2016)	Normas complexas que exigem especialistas para interpretá-las e administrá-las
Razões e suposições	Ruijter e Meijer (2016)	Princípios implícitos nos regimes de transparência (escolha de uma população-alvo, objetivos ou regras)
Boas práticas de transparência institucional	Kopits e Craig (1998)	Demonstrar estrutura e funções gerais da entidade
Boas práticas de transparência contábil	Kopits e Craig (1998)	Divulgação da base de registros da entidade
Boas práticas de transparência de indicadores e projeções	Kopits e Craig (1998)	Publicação de indicadores

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

O Quadro 3 apresenta 14 princípios/dimensões, trazidos pelos autores consultados, que pretendem contribuir para melhor compreensão e implementação da transparência. Entretanto, para os propósitos desta pesquisa, devem ser destacados os sete elementos seguintes, como norteadores da transparência dentro de um espaço de Governança e democrático:

- a) “Garantias de integridade” (FMI, 2001): os dados disponibilizados devem ter qualidade avaliada por entidades/sujeitos independentes;
- b) “Coloração da informação” (Douglas e Meijer, 2016): as informações devem ser apresentadas de forma neutra e sem manipulação;
- c) “Usabilidade da informação” (Douglas e Meijer, 2016): as informações devem ser expostas de modo acessível mesmo para cidadãos leigos nos assuntos;
- d) “Ética” (Hillebrandt, Curtin e Meijer, 2014): a transparência deve contribuir para a democracia, a legitimidade, a responsabilidade e a confiança;
- e) “Implementação” (Hillebrandt, Curtin e Meijer, 2014): deve ser discutido, inclusive com comprovação de pesquisas empíricas, o melhor modo de colocar a transparência em prática e seus efeitos sobre questões políticas, jurídicas e organizacionais;
- f) “Populações alvo” (Ruijter e Meijer, 2016): a transparência deve viabilizar que o cidadão verifique os fatos praticados internamente nos governos e ter a possibilidade de expressar sua opinião e interferir na gestão;
- g) “Boas práticas de transparência institucional” (Kopits e Craig, 1998): a transparência deve demonstrar a estrutura e as funções gerais da entidade observada.

#### 2.1.5. Benefícios e Malefícios da Transparência

A introdução de um regime de transparência em um determinado ambiente pode ocasionar diversas repercussões. Muitos investigadores propõem cautela quanto ao que se esperar da transparência, como no caso de Hood e Heald (2006), segundo Grimmelikhuijsen *et al.* (2017), ao afirmarem que a transparência alcançou uma posição “quase religiosa” e tornou-se motivo de suspeita contrapor os pedidos por maior transparência. Para Grimmelikhuijsen (2012b) a transparência é indispensável, entretanto os agentes públicos devem ter expectativas realistas sobre até que ponto a transparência pode melhorar a confiança no governo.

Ademais, conforme Grimmelikhuijsen (2012b), a magnitude do impacto da transparência na confiança dos cidadãos a respeito do governo é em muitos casos exagerada, já que boa parte dos indivíduos trazem crenças consolidadas sobre o setor público. Esses conceitos pré-existentes são apenas marginalmente influenciados pela transparência.

Contudo, autores ressaltam os impactos positivos causados pela transparência. Outros, diferentemente do que poderia se supor, elencam, além das consequências positivas advindas da adoção da transparência, outras que seriam negativas, como será visto a seguir.

#### 2.1.5.1. *Benefícios*

Primeiramente serão destacados os investigadores que advogam os efeitos benéficos trazidos pela transparência. O momento da introdução de uma norma que leva a transparência também é examinado por Heald (2006). Ele considera que a menos que a transparência seja essencial para uma entidade, a introdução ou o aumento dessa pode produzir mais prejuízos que benefícios. Como exemplo, em um regime em que a extensão e a profundidade da corrupção existente não sejam conhecidas, a implementação de um regime de transparência somente será benéfica se cessar totalmente o processo de corrupção e a punição dos infratores.

A transparência por acessos forçados de informações ou no mundo *WikiLeaks* (divulgação imprevista e que não segue regras legais de informações de Estado) também tem efeitos contraditórios, segundo Hood (2011). Pode ser positiva, considerando que muitos pedidos de informações baseados nas Leis de Acesso à Informação são infrutíferos, dada à limitação dessas normas ou ao legalismo defensivo que tende a acompanhá-las.

Stiglitz (2002) assegura que o aperfeiçoamento nas regras de transparência que regem a divulgação das informações, num contexto de assimetria de informações, pode impedir que gerentes de empresas e funcionários públicos implementem medidas que são de seus interesses, mas não necessariamente sejam vantajosas para acionistas e cidadãos.

Stiglitz (2003a) afirma que o aprimoramento da exibição das informações públicas e da transparência destrói o “mito da infalibilidade do governo” e corrige as políticas que estejam sendo executadas equivocadamente. Em um ambiente em que não há transparência suficiente, o governo é levado a ocultar suas falhas, mantendo o “mito da infalibilidade do governo”. Do contrário, se o governo divulga informações proativamente, as falhas serão expostas, havendo pressão para exposição de informações adicionais, gerando dessa forma um círculo virtuoso.

Bastida e Benito (2007) enfatizam que, segundo a OCDE (2001), a transparência, que consiste na divulgação de intenções, formulação e implementação de políticas, é considerada essencial em termos de melhoria da boa governança.

Curtin e Meijer (2006) asseguram que quanto mais transparente é uma entidade, mediante seu site ou por outro mecanismo, mais ela permitirá que o seu desempenho seja monitorado pelo cidadão e que esses participem de seus processos políticos. Segundo Bovens

(2007) a transparência é tida como uma condição indispensável para assegurar a responsabilidade do governo, promover a eficiência e a eficácia da gestão pública (PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019).

Grimmelikhuijsen (2012a) afirma que a transparência é repetidamente entendida como uma ferramenta poderosa para transformar governos. Ela é tida como uma solução para todos os problemas do setor público, a exemplo da baixa confiança dos cidadãos, da corrupção, do mau desempenho, da pouca responsabilidade e do abuso de poder pelos agentes públicos.

De Fine Licht *et al.* (2014) concluem que a transparência da lógica da decisão (exposição dos motivos que justificam a decisão) eleva a confiança em uma deliberação (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019).

Para Grimmelikhuijsen (2012a) o argumento em favor da transparência é sustentado por três premissas: (a) ela gera efeitos positivos sobre os governos; (b) dessa forma, sua implementação deve ser estimulada, especialmente com a utilização das TIC; e (c) e o uso da transparência produzirá relações mais íntimas e firmes entre cidadãos e governos.

Segundo Birkinshaw (2006), Florini (1998), Hood (2006) e Roberts (2006) a transparência governamental é tida por muitos como um dos alicerces para uma melhor governança. Ela pode ser útil para prevenir a corrupção, contribuir para a legitimidade, aperfeiçoar a performance do governo, elevando a eficiência e promovendo princípios de boa governança (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2013).

A transparência é identificada como um valor democrático por natureza quando se está diante de governos confiáveis, responsáveis e de excelente desempenho. A transparência é compreendida como um instrumento que levará ao aumento da confiança que os cidadãos têm nos governos (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011).

A transparência pode auxiliar na manutenção dos patamares de confiança no governo, por intermédio de uma síntese de conhecimento e sentimento das pessoas sobre a gestão pública (GRIMMELIKHUIJSEN, 2012B).

A Nova Administração Pública (NPM) exigiu um maior nível de transparência das atividades do governo, tendo como pressuposto que uma visibilidade mais ampla dos procedimentos do governo melhoraria o seu desempenho. Ademais, a transparência gera responsabilização sobre as decisões administrativas e políticas (FLORINI, 2007; ROBERTS, 2006; apud GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017).

Existem duas expectativas em relação aos efeitos da transparência. A primeira, a qual a transparência disciplinará o comportamento dos servidores públicos, pois se o comportamento desses for exposto os procedimentos ocorrerão conforme as normas, redundando em menos

corrupção, mais eficiência e melhor desempenho. A outra é de que a sociedade poderá usar as informações do governo conforme suas necessidades, isso levará a mais confiança, satisfação e legitimidade do governo (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017).

Meijer (2015b) lembra que os autores favoráveis à transparência dizem que ela capacitará os cidadãos e dessa forma esses confiarão no sistema que os capacitou. Curtin e Meijer (2006) entendem que é razoável supor que a transparência, no sentido de divulgação deliberada de informações por agentes públicos, geralmente, está relacionada à legitimidade. Segundo a teoria política, no momento em que os cidadãos podem acompanhar a formulação de políticas públicas e fiscalizar seus resultados, a legitimidade das instituições é aprimorada.

Para Heald (2006) na transparência retrospectiva (liberação de informações alusivas a períodos passados) a janela de transparência é aberta apenas em intervalos periódicos. A transparência retrospectiva permite que uma organização governamental execute sua política sem o envolvimento de outras pessoas e libere informações em um determinado momento, por exemplo anualmente. Uma organização pode se preparar para esse momento e, depois disso, o ciclo de relatórios se repete. Por meio de relatórios regulares, a transparência retrospectiva permite controle e auditoria de qualidade. Além disso, se uma organização governamental fornece relatórios regulares, pessoas de fora poderão monitorar seu desempenho ao longo do tempo (GRIMMELIKHUIJSEN, 2012B)

Os argumentos favoráveis à adoção da transparência englobam o direito de informação, uma contribuição para a democracia e o sistema de freios e contrapesos (MEIJER; HART; WORTHY, 2018).

Os defensores da transparência mediada por computador propugnam que ela pode estimular os agentes públicos tanto a terem um desempenho melhor, quanto prevenir casos de corrupção (MEIJER, 2009).

Casos Watergate e Enron, são exemplos de danos causados pela falta de transparência. Não existem vantagens na falta de transparência, e, no longo prazo, ela fará de nossas sociedades mais democráticas e ricas (OLIVER, 2004, *apud* MEIJER, 2009).

Existem vários argumentos favoráveis à abertura de informações. A falta de informação, como qualquer escassez artificialmente criada, gera vantagens econômicas. O funcionário público é incentivado a criar “segredos” que vão lhes resultar em privilégios, por exemplo mediante a divulgação desses “segredos” para a imprensa, que estará sempre ávida em desvendar os atos opacos do governo. O mesmo vale para detentores de mandatos eletivos no serviço público. Se um cidadão, que não está disputando essa indicação, tiver menos

informações sobre o sistema, não buscará concorrer a essa vaga, já que acreditará que não estará capacitado para assumir a gestão de maneira eficaz (STIGLITZ, 1999).

Stiglitz (1999) propugna pela transparência ao afirmar que o sigilo garante condições propícias para o surgimento de interesses especiais, consolidando titulares em seus cargos, desestimulando a participação do público em processos democráticos e dificultando a função da imprensa de verificar efetivamente os abusos praticados pelo governo. Esse autor, ainda sobre o sigilo, entende que ele provoca efeitos econômicos adversos. Diferentemente do setor privado, onde as empresas têm motivos para manter os segredos, pois algumas informações são valiosas e a divulgação dessas pode fornecer vantagens a seus rivais, no setor público, a sociedade paga pelo funcionamento do Estado e por isso as informações devem ser divulgadas publicamente. Inclusive porque, em geral, um melhor nível de informação leva a uma melhor alocação de recursos.

Stiglitz (2002) entende que a divulgação de informações é importante no processo de governança. Trabalho no Banco Mundial de 1988 mostrou que a divulgação de problemas de poluição pode ser um mecanismo eficaz para reduzir os níveis de poluição. Ciente da questão, a opinião pública pode forçar governos, especialmente aqueles governos eleitos democraticamente, a tomar algumas ações que minorem o problema. Esse economista entende que, da mesma forma, se os dados indicarem que o desemprego está aumentando, a sociedade ficará preocupada em saber se a política macroeconômica está sendo mal administrada pelo governo. Nesse sentido, está o caso, por exemplo, da divulgação de informações sobre se a desigualdade está aumentando, que pode colocar em dúvida as políticas de distribuição de renda e se o governo está atuando eficientemente para auxiliar os mais pobres. Num ambiente assim, o governo pode ter incentivo para distorcer ou limitar as informações.

Ferejohn (1999), consoante Stiglitz (2003a), indica que o aumento da transparência em um governo permite que os eleitores avaliem as atividades desse, possibilitando a reeleição dos partidos que tiverem o melhor desempenho. Num contexto de transparência as ações do governo indicam mais facilmente o desempenho desse, o que leva a mais esforços do governo e ao aumento da confiança dos eleitores. Stiglitz segue e afirma que em os eleitores recebendo mais informações para avaliar a implementação das políticas do governo eles teriam mais incentivos para participar do processo político, e, dessa forma um sistema mais democrático seria estabelecido.

Para Stiglitz (2003b) uma maior transparência fiscal deve impedir que determinados governos e políticos busquem interesses pessoais e não aqueles para os quais foram eleitos, utilizado, para tanto, truques para esconder ou justificar gastos excessivos. Esse pesquisador

ressalta que a transparência fiscal é necessária para impedir, que num caso de necessidade de redução de um déficit orçamentário, onde há possibilidade de manipulações, sejam atingidas artificialmente metas numéricas, seja pelo uso de “contabilidade criativa” ou pela imposição de previsões muito otimistas para a economia.

Neste caso específico de emprego de “contabilidade criativa”, vale destacar que o termo foi muito evidenciado no Brasil durante o governo Dilma Rousseff. Na ocasião, houve acusações do uso de manobras na “contabilidade pública”, com a contabilização inadequada de despesas e de receitas, que levou a distorções nos resultados das contas nacionais, fato que gerou condenações de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União.

A transparência pode melhorar a percepção de controle dos cidadãos, levando a responsabilizando dos políticos por suas ações e elevar a compreensão sobre as decisões públicas. A propagação de informações pode recuperar a confiança dos cidadãos e alterar a percepção desses sobre as organizações, elevando a legitimidade dos agentes públicos eleitos (ARAÚJO, TEJEDO-ROMERO, 2016).

Cordella e Yeyati (1998), de acordo com Oladapo, et al (2018), entenderam que há menor probabilidade de acontecer crises bancárias num ambiente em que a transparência é alta. Lindstedt e Naurin (2010) propugnam que a transparência controlada pelo agente, na qual há divulgação intencional de informações, pode levar ao aumento do controle ou da legitimidade, dependendo da circunstância em que se dá disseminação dos dados. Se a informação é propagada para atender imposições externas do principal, como leis de acesso à informação, o objetivo será aumentar o controle. Se as regras de liberação de dados são criadas pelo próprio agente, a intenção é elevar a legitimidade.

Se a divulgação de informações pelo governo é precária, ocorre uma elevação da incerteza de um partido que vai disputar a eleição quanto ao que ele poderia melhorar a situação, caso viesse a assumir a gestão pública. Por exemplo, no aspecto fiscal, se o governo que estivesse finalizando o mandato ocultasse um déficit fiscal a administração subsequente teria um campo de ação limitado na política econômica, fato que redundaria em ele e as gerações futuras arcarem com custos elevados (STIGLITZ, 2003A).

Entre os partidários da transparência Oliver (2004), na visão de Meijer (2009), entende que ela é um elemento indispensável para o sucesso na política, nos negócios e nas relações pessoais da vida. A expectativa é que níveis mais altos de transparência incidam favoravelmente sobre a confiança do cliente, o que deve levar a níveis mais elevados de compras (VACCARO; MADSEN, 2009).

Neste contexto e diversidade de estudos, faz-se a condensação dos efeitos positivos da implementação da transparência, destacando ainda os pesquisadores que as explanaram sobre esses, no Quadro 4.

**Quadro 4.** Benefícios gerados pela transparência.

<b>Benefícios</b>	<b>Autores</b>
Prevenir e/ou Reduzir a corrupção	Birkinshaw (2006); Florini (1998); Meijer (2009); Hood (2006); Roberts (2006); Heald (2006); Grimmelikhuijsen (2012); Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2017)
Punir de corruptos	Heald (2006)
Revelar informações sensíveis do Estado	Hood (2011)
Evitar comportamentos autocentrados de gerentes, governantes, políticos e funcionários públicos	Stiglitz (2002); Stiglitz (2003b)
Revelar falhas do governo	Stiglitz (2002)
Aperfeiçoar a governança	Bastida e Benito (2007); Birkinshaw (2006); Florini (1998); Hood (2006); Roberts (2006); Stiglitz (2002)
Melhora a participação da sociedade no processo político	Curtin e Meijer (2006)
Levar à responsabilização do governo	Florini (2007); Roberts (2006); Bovens (2007)
Aperfeiçoar/Melhorar a gestão pública	Bovens (2007); Grimmelikhuijsen (2012); Birkinshaw (2006); Florini (1998); Hood (2006); Roberts (2006); Meijer (2009); Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2013); Ferejohn (1999)
Elevar a confiança no governo	Grimmelikhuijsen (2012); Fine Licht <i>et al.</i> (2014); Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2017); Meijer (2015b); Ferejohn (1999); Araujo e Tejedo-Romero (2016)
Aproximar o governo do cidadão	Grimmelikhuijsen (2012)
Elevar a legitimidade do governo	Birkinshaw (2006); Florini (1998); Hood (2006); Roberts (2006); Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2017); Curtin e Meijer (2006); Araujo e Tejedo-Romero (2016); Lindstedt e Naurin (2010)
Elevar o controle sobre o governo	Araujo e Tejedo-Romero (2016); Lindstedt e Naurin (2010); Curtin e Meijer (2006); Grimmelikhuijsen (2012)
Aprimorar a democracia	Meijer, Hart e Worthy (2018); Oliver (2004); Stiglitz (1999); Stiglitz (2003a)
Aumentar a riqueza da sociedade	Oliver (2004)
Evitar a geração de vantagens financeiras	Stiglitz (1999)
Aperfeiçoar a atuação da imprensa	Stiglitz (1999)
Melhorar a alocação de recursos	Stiglitz (1999)
Reduzir o incentivo do governo para distorcer ou limitar as informações	Stiglitz (2002) Stiglitz (2003b)
Melhorar a compreensão sobre as decisões públicas	Araujo e Tejedo-Romero (2016)
Evitar crises bancárias	Cordella e Yeyati (1998)
Reduzir incertezas	Stiglitz (2003a)
Promover sucesso na política, nos negócios e nas relações pessoais	Oliver (2004)
Elevar confiança e receitas das empresas	Vaccaro e Madsen (2009)

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Assim sendo, foram apresentados nos no Quadro 4 os benefícios trazidos pela adoção da transparência, de acordo com os estudos examinados, e na sequência serão discutidos também os supostos malefícios causados por um regime de transparência.

### 2.1.5.2. *Malefícios*

Neste ponto, como relatado, serão abordados os malefícios gerados pela introdução de um sistema de transparência.

Conforme dito, Heald (2006) examina o momento da implementação da transparência e os efeitos dessa inovação. Esse autor afirma, que em um ambiente em que a extensão e a profundidade da corrupção existente não sejam conhecidas, se a regra de transparência não detiver totalmente a corrupção e resultar em penalização dos transgressores, em a corrupção persistindo, mesmo com a transparência em voga, o resultado será o cinismo e até mesmo o espraiamento da corrupção.

Heald (2018) entende que são polêmicos os efeitos da transparência retrospectiva (com exibição imprevista de documentos do passado que se tinha como confidenciais no instante em que foram produzidos), sem esperar que os atores envolvidos na elaboração desse material encerrem suas carreiras profissionais no Estado. Tal procedimento, produziria efeitos comportamentais danosos, pois a possibilidade de divulgar retrospectivamente, ao contrário de expectativas auspiciosas, levaria a pressões sobre indivíduos e organizações, ocasionando a dilapidação de arquivos e documentos públicos.

Hood (2011) sustenta que a transparência por acessos forçados de informações ou no mundo WikiLeaks também pode produzir efeitos nocivos, porque ela coloca em risco a vida dos informantes. Por sua vez Meijer (2015b) assegura que os opositores da transparência alegam que o empoderamento dos cidadãos fomentará o descontentamento e desmanchará a legitimidade do governo.

Aqueles que rejeitam a transparência usam como elementos de crítica a futilidade, e os riscos que as mudanças embutem, que ela causa desconfiança e solapa a legitimidade das organizações públicas. Nessa discussão é imprescindível saber como e quando a transparência contribui para um governo mais democrático (MEIJER; HART; WORTHY, 2018).

Existem alegações contrárias à transparência. Pesquisadores afirmam que a despeito da transparência levar um aumento na quantidade de informações disponíveis, tal circunstância não redundará, obrigatoriamente em maiores níveis de confiança. Existe a possibilidade de servidores públicos distorcerem informações para elas ficarem mais favoráveis ao governo. Uma outra possibilidade é a transparência levar à desilusão, tendo em vista que o cidadão pode observar todos os fatos que ocorrem nos bastidores dos órgãos estatais (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017).

Meijer (2009) acredita que os oponentes da transparência mediada por computador, sob uma perspectiva “pré-moderna” de mudança social, argumentam que a formas de transparência em apenas uma direção, estruturadas e descontextualizadas produzirão perda de confiança da sociedade. Os “pré-modernos” realçam os efeitos nefastos das novas tecnologias, pois os modos tradicionais de interação, como contatos diretos, geram mais confiança (MEIJER, 2009). Onora O’Neill (2002), referenciada pelo mesmo pesquisador, crê que o avanço da transparência dissolve a confiança, isso pois um turbilhão de informação não organizadas pode levar a incerteza, confusão e menos confiança.

A crescente complexidade das informações provenientes do governo, acarretará na dependência dos intermediários da informação. A sobrecarga de informação está se acentuando, e os custos de digerir e processar elas são extremamente altos (HEALD, 2003).

O’Neill (2012), no entendimento de Grimmelikhuijsen (2012b), afirma que a internet viabiliza a exposição uma grande quantidade de informações, circunstância que, potencialmente, pode redundar numa avalanche de desinformação.

Segundo uma perspectiva de esquerda, a transparência pode ser criticada por ser cúmplice do neoliberalismo. Garsten e Montoya (2008) asseguram que a transparência está umbilicalmente ligada ao espírito neoliberal de individualismo, do empreendedorismo e de formas voluntárias de regulamentação (BIRCHALL, 2011).

Há motivos questionáveis para a defesa da transparência. Ela é tida como uma solução simples para questões complexas, como a redução da corrupção, a promoção da confiança no governo, o apoio à responsabilidade social das empresas e a promoção da responsabilização do Estado (BIRCHALL, 2014).

Birchall (2015), em crítica à transparência implementada nos EUA e em outras nações, afirma que esse impõe a tarefa de monitorar e traduzir a transação do Estado para o cidadão responsável. Para haver uma participação plena no processo de transparência todos são convocados a ser auditores, analistas e tradutores. Se os dados do governo estão disponíveis, os cidadãos serão culpados se anomalias e corrupção não são percebidas.

Roberts (2006), conforme entendimento de Meijer (2014), afirma que alguns filósofos do século XVIII se posicionaram contra a transparência. Nesse sentido, o filósofo francês Jean Bodin advogou pelo segredo da política imperial (*Arcana Imperii*) defendendo que o poder do rei de manter a integridade do Estado seria abalado pela imposição da transparência.

Em relação ao ambiente em que é instituída a transparência, há relações que não podem deixar de ser consideradas entre o contexto vigente em determinado país e a eficácia dessa. Nesse sentido, a divulgação de elevados salários de servidores pode ser satisfatória em

democracias industriais estáveis, mas pode estimular sequestros e chantagens em sociedades onde vigora o crime organizador (HEALD, 2006).

A transparência no processo (divulgação de procedimentos de produção de bens ou serviços) pode gerar perda de eficiência e eficácia, porque existe a possibilidade dela resultar em um comportamento defensivo. Isso pois, a vigilância sobre o processo de produção é capaz de ser entendida, pela organização, como opressiva. Há perspectiva de interrupção das atividades da entidade, especialmente quando a transparência no processo se estende para além dos procedimentos operacionais. A transparência em tempo real (divulgação contínua dos procedimentos internos de uma organização) pode resultar em procedimentos defensivos e em alterações de dados que são exibidos. Diferentemente da transparência em retrospecto (liberação de informações alusivas a períodos passados), aquela em tempo real tem a janela para a prestação de contas sempre aberta, o monitoramento das atividades é permanente. Não há um período de em que a organização possa se concentrar apenas em sua atividade-fim. A opção pela transparência em retrospectiva ou em tempo real, certamente impactará o processo operacional da instituição (HEALD, 2006).

Ainda com relação à transparência em tempo real concebida por Heald (2006), Grimmelikhuijsen (2012b) afirma que essa é caracterizada por uma vigilância ininterrupta, implicando na abertura permanente da janela de transparência da organização governamental, que pode ser responsabilizada continuamente. A transparência em tempo real necessita de recursos humanos e técnicos consideráveis para reunir e divulgar os dados imediatamente, e por não haver atrasos na exibição de relatórios, há um risco de ampliação de falhas ou erros na medição de divulgação dos dados. Ademais Grimmelikhuijsen (2012b) assegura que nem todas as informações são adequadas para exibição em tempo real. Por exemplo, o desempenho das escolas (número de graduações) só pode ser divulgado de maneira significativa por meio de relatórios retrospectivos. É impossível e/ou sem sentido divulgar esse tipo de informação sobre o desempenho de uma escola com base em apenas um dia específico.

Grimmelikhuijsen *et al.* (2017), afirmam que, apesar das inquestionáveis vantagens da transparência, existem argumentos favoráveis ao sigilo de questões públicas, isso em casos muito particulares e excepcionais, como em situações que envolvam a segurança pública.

No Quadro 5, faz-se o resumo das consequências negativas advindas da instituição da transparência, realçando-se os pesquisadores que abordaram essas:

**Quadro 5. Malefícios gerados pela transparência.**

<b>Malefícios</b>	<b>Autores</b>
Gerar cinismo	Heald (2006)
Difundir a corrupção	Heald (2006)
Ocasionar dilapidação de arquivos e documentos públicos	Heald (2018)
Trazer risco à vida dos informantes	Hood (2011)
Fomentar o descontentamento ou desilusão com o governo	Meijer (2015b); Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2017)
Reduzir a legitimidade do governo	Meijer (2015b); Meijer, Hart e Worthy (2018)
Provocar a distorção de informações	Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2017)
Reduzir a confiança no governo	Meijer (2009); Onora O'Neill (2002); Meijer, Hart e Worthy (2018)
Causar dependência dos intermediários da informação	Heald (2003)
Elevar custos para digerir e processar as informações	Heald (2003)
Provocar desinformação	O'Neill (2012)
Levar à cumplicidade com o neoliberalismo e associação com o individualismo e o empreendedorismo	Garsten e Montoya (2008)
Promover uma questionável solução simples para questões complexas como a redução da corrupção, a promoção da confiança no governo e o apoio à responsabilidade social das empresas	Birchall (2011)
Impor um processo de responsabilização dos cidadãos, que serão transformados em auditores e analistas, e culpados pela ocorrência de anomalias como a corrupção	Birchall (2015)
Solapar o poder do rei de manter a integridade do Estado, que seria abalado pela imposição da transparência	Roberts (2006)
Estimular sequestros e chantagens em sociedades em que vigora o crime organizado	Heald (2006)
Impor perda de eficiência e eficácia	Heald (2006)
Gerar procedimentos defensivos e alterações de dados	Heald (2006)
Elevar falhas e erros	Grimmelikhuijsen (2012)
Comprometer a segurança pública	Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2017)

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Dessa forma, foram apresentados no Quadro 5 os conjecturados malefícios que decorreriam da implementação de um sistema de transparência, na ótica dos autores consultados. Adiante serão debatidas as leis de acesso à informação.

#### 2.1.6. Leis de Acesso à Informação

Um passo decisivo para disseminação do acesso às informações públicas para toda a sociedade foi a instituição em vários países e em diversas datas das leis de acesso ou de liberdade de informação. Tendo como suporte regras contidas nesses instrumentos, os cidadãos passaram a poder solicitar e obter informações e documentos dos órgãos públicos, que somente

em casos muito específicos podem negar o acesso a esses dados. Autores salientam a relevância desses normativos, para a difusão do acesso a dados de caráter público e para a promoção da transparência.

No século XVIII foi editada a primeira lei da liberdade de informação, pela “Portaria sobre Liberdade de Escrita e Imprensa” de Anders Chydenius em 1766, na Suécia. Por essa norma, foi instituindo o princípio do acesso e da publicidade nesse país (Birchall, 2011).

As leis de liberdade de informação e transparência (*dados abertos do governo*) são novidades que devem ser realçadas entre as recentes inovações políticas que alcançaram muitas nações. Elas são produto da Revolução da Informação do século XX. Num primeiro momento da Governança Democrática, o controle da tomada de decisão era sobre quem governava, num segundo, essas leis passaram a possibilitar a influência sobre o funcionamento dos governos, mediante acesso às informações precisas. Quase 90 países já promulgaram leis de acesso à informação, e 70 o fizeram desde a década de 1990. A velocidade com que ocorreu a implementação de leis de acesso à informação pelo mundo, é reflexo do quanto organizações internacionais, a exemplo das Nações Unidas e do Banco Mundial, entendem essas como instrumentos de controle da corrupção e de promoção da boa governança (MICHENER, 2011).

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, somente após muitas críticas por fazer empréstimos para governos corruptos ou incompetentes, que depois eram malversados, adotaram mecanismos de controle para coibir tais práticas. Esse foi um dos móveis que levou a uma elevação inquestionável no número de leis de acesso à informação no mundo (MICHENER; BERSCH, 2013).

Roberts (2006) assegura que as leis de acesso à informação são uma ideia e uma prática que se espalhou por vários países nas últimas décadas e até mesmo nações com governos autoritários, como a China, estão implementando a transparência (MEIJER; HART; WORTHY, 2018).

No século XX, uma série de normas nos Estados Unidos foram estabelecidas, no sentido de demonstrar o compromisso de permitir a abertura de informações governamentais. Nesse contexto, a Lei de Procedimentos Administrativos de 1946 determinava que autoridades federais difundissem informações sobre suas operações. Essa norma pode ser entendida como um precedente determinante para a implementação, em 1966, nos EUA da lei de liberdade de informação (BIRCHALL, 2011).

Nesta etapa do trabalho foram tratados de eixos conceituais da transparência, onde foram vistos aspectos relevantes para a temática, que envolve questões como o histórico da transparência, seus conceitos, classificações, princípios, dimensões e benefícios. Isso no

propósito de captar subsídios para a construção de instrumentos de coletas de dados a serem aplicados na fase de campo da pesquisa.

Logo adiante, será discutido o outro grande eixo teórico usado como plataforma desta investigação: a governança, suas particularidades, segmentações, e especialmente sua abordagem democrática, ponto capital para a presente pesquisa.

### **3. OS PRESSUPOSTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA**

Nesta fase do trabalho, será discutido o outro eixo teórico norteador da pesquisa empreendida: a Governança, com destaque último para a Democrática (instância nuclear desta apuração). Será feito todo um percurso na literatura – conforme autores como Osborne (2010), Bevir (2010) e Fung (2015) – para resgatar as principais características e propriedades desse modelo, em consonância com a Transparência, com o fito de coletar elementos que vão servir de subsídio para construção de ferramenta de coleta de dados a ser aplicada na sequência desta investigação. Assim se versará a respeito da história, conceitos e aspectos definidores da Governança.

#### **3.1. Governança: um painel histórico, conceitual e de elementos teóricos**

Nesta seção tratar-se-á de amplo apanhado literário a respeito da Governança, com a perspectiva de se elaborar um extenso painel histórico, conceitual e de elementos teóricos que possam adequadamente caracterizá-la. Primeiramente, será abordado como ocorreu o movimento histórico de modelos de administração que redundou no advento da Nova Governança Pública, que foi antecedida pela Administração Pública e pela Nova Gestão Pública.

Após essa empreitada, segue-se para a caracterização e conceituação da Governança e da Governança Pública, a diferenciação dessas duas propostas e a demarcação dos tipos de Governança observados na bibliografia consultada. Na sequência, propõem-se, conforme estudos anteriores, um conjunto abrangente de fundamentos que a caracterizam.

Segue-se, abordando duas formulações, a Governança e a Democracia no campo eletrônico, que na contemporaneidade digital estão estreitamente vinculadas às questões discutidas nesta pesquisa. Por último, parte-se para a tentativa de conceituar e caracterizar a Governança Democrática, esteio teórico principal da pesquisa desenvolvida.

##### **3.1.1. Da Administração Pública à Nova Governança Pública: aspectos históricos e estruturais da governança**

O fenômeno do aparecimento da governança tem interpretação heterogênea, conforme vários estudiosos. Nesse aspecto, uma visão que se impõe como consolidada e das mais

preponderantes é a da Osborne (2006), ao avaliar que o advento da Nova Governança Pública (“New Public Governance”/NPG) foi um desdobramento de modelos anteriores – Administração Pública (“PublicAdministration”/PA) e Nova Gestão Pública (“New Public Management”/NPM) – em que se deu, inclusive, o entrelaçamento de algumas peculiaridades desses.

A Nova Gestão Pública, conforme Osborne (2006), estava mais voltada para aspectos como a busca por eficiência, atuação no ambiente no livre mercado<sup>2</sup> e a utilização de métodos da administração empresarial. Nessa linha, Kickert (1997) compreende que esse padrão também estava orientado pelo aspecto comercial e de mercado.

Várias críticas foram estabelecidas em relação à Nova Governança, como a de que essa tinha atenção somente para dentro do governo, olvidando-se de questões do ambiente exterior (Metcalf e Richards, 1991, conforme Osborne, 2006). Ainda, que nessa havia a transferência, sem maiores cuidados, de métodos da gestão comercial para a pública (Kickert, 1997), ou que, o ambiente em que opera uma entidade pública é diferente daquele em que atua uma empresa, e esse aspecto deve ser, necessariamente, considerado (Kickert, 1997). Ademais, como expõem Sørensen e Torfing (2015), a Nova Gestão Pública não procurou estimular a colaboração entre as várias organizações e setores da sociedade. Esse conjunto censuras, foi um móvel para a proposição da Nova Governança Pública.

Os aspectos mais gerais da Governança Pública concentram-se em trabalhar num ambiente plural, de estabelecer relacionamento com parceiros fora do governo e em rede, segundo Osborne (2006) e Bevir (2013).

A seguir, tem-se mais minuciosamente, as razões, fundamentos e circunstâncias que levaram à erupção da Nova Governança Pública, segundo a compressão de vários investigadores.

A Nova Gestão Pública foi um período transitório na evolução da Administração Pública tradicional, para a Nova Governança Pública. Contudo, o modelo proposto de desenvolvimento em três estágios é uma redução, pois as características de cada uma dessas fases podem coexistir entre si ou se sobrepor (OSBORNE, 2006).

---

<sup>2</sup>Brue e Grant (2017) esclarecem que o livre mercado é um dos principais dogmas da escola clássica de economia, no qual o governo atua pouco na atividade econômica, limitando-se a ações de garantia da propriedade, de defesa nacional e de fornecimento da educação. Assim, as forças do livre mercado, em um contexto competitivo, articulam a produção, a troca e a distribuição de bens. Nesse ambiente, a economia é autoajustável e tende para êxito, com o pleno emprego de todos os fatores de produção.

A Administração e Gestão Pública (“Public Administration and Management”/PAM) compreendeu três fases: a da Administração Pública, mais extensa e proeminente, que foi do final do século XIX até a transição da década de 1970 para a de 1980; a segunda, a da Nova Gestão Pública, que foi dessa época até o início do século XXI, e por último a emergente Nova Governança Pública. Dessa forma, o período da NPM foi suscito e apresentou-se como uma mudança do modelo estatal e burocrático, caracterizado pela Administração Pública, para um outro nascente e plural, denominado Nova Governança Pública (OSBORNE, 2006).

As características mais relevantes da Administração Pública são: (i) supremacia do “Estado de Direito”; administração baseada em regras e diretrizes bem definidas; (iii) o corpo burocrático desenvolve função essencial na formulação e implementação das políticas públicas; (iv) a administração é embasada em organizações públicas; (v) compromisso com o orçamento incremental; e (vi) a hegemonia do servidor público profissional na prestação de serviços governamentais (OSBORNE, 2006).

A PA desenvolveu-se no final do século XIX, e atingiu o seu ápice no Reino Unido, na era pós-1945, na vigência do estado de bem-estar social. Nesse estágio, esperava-se que o Estado suprisse todas as necessidades sociais e econômicas dos cidadãos: “do berço ao túmulo” (OSBORNE, 2006).

A difusão Nova Gestão Pública, ocorreu mais fortemente a partir do final da década de 1970, e, dessa forma, a Administração e Gestão Pública assistiu ao surgimento de novas propostas. Segundo Thatcher (1995), essas recomendações enfatizavam a superioridade das técnicas gerenciais do setor privado sobre aquelas utilizadas na Administração Pública tradicional e advogavam, que a aplicação desses métodos no serviço público resultava, prontamente, em ganhos de eficiência e eficácia (OSBORNE, 2006).

A Nova Gestão Pública tem como subsídio a economia neoclássica e a escolha racional, influenciada por autores como Tiebout (1956) e Niskanen (1971). Ela gera um Estado desagregado, no qual a formulação e a implementação das políticas públicas são separadas e, especialmente, a oferta de serviços públicos acontece por instituições apartadas do setor estatal e que concorrem entre si (OSBORNE, 2006).

A ênfase da Nova Gestão Pública é sobre os processos e gestão das organizações e busca a economia e a eficiência na produção dos serviços públicos. A NPM estimula a competição entre as instituições produtoras de serviço público, atua num mercado horizontal, e a sua governança se dá em um ambiente de concorrência, orientado pelos preços e por relações contratuais. O pressuposto básico da NPM é o livre mercado é o contexto mais propício para a geração de serviços públicos (OSBORNE, 2006).

Os traços essenciais da NPM são: (i) reverência aos métodos de administração do setor privado; (ii) a ampliação de conceitos como “gestão prática” e da organização “onde você está”, onde a implantação das políticas públicas é separada dos formuladores dessas ações; (iii) ênfase nos líderes empreendedores; (iv) realce nos controles e avaliações de entradas recursos e saídas de serviços públicos e no gerenciamento por desempenho; (v) desagregação dos serviços públicos para suas unidades mais básicas e atenção no controle de custos; e (vi) ampliação da concorrência dentro do setor público e de contratações de terceiros para prestar serviços públicos (OSBORNE, 2006).

Na Nova Gestão Pública é realçada a orientação comercial e de mercado e enfatizadas às teorias e técnicas da administração do setor privado (KICKERT, 1997).

A NPM sofreu críticas de diversas naturezas e advindas de vários estudiosos. Para Metcalfe e Richards (1991) a NPM voltava sua atenção para dentro do governo, esquecendo de um ambiente externo, que era cada vez mais diversificado e plural, e ainda, por utilizar técnicas ultrapassadas do mundo corporativo e que eram inaplicáveis ao setor público. Hood e Jackson (1991) entenderam que a NPM se tratava de um “desastre esperando para acontecer” (OSBORNE, 2006).

Para Rhodes (1997), a NPM mostrou-se limitada e unidimensional por não assimilar a natureza do setor público e deixar de contribuir para a gestão e governança dos serviços públicos, das Organizações de Serviço Público – sendo essas tanto de natureza pública, quanto privada, ou mesmo órgãos não governamentais – isso em um mundo extremamente plural e pluralista (OSBORNE, 2006).

O “gerencialismo público” pode ser criticado do ponto de vista teórico, pela transfusão para o setor público de um padrão comercial de gestão. No aspecto empírico, a censura se dá por ele ser inadequado como descrição de prática administrativa. Ademais, a unilateralidade do “gerencialismo” é inoportuna para o setor público (KICKERT, 1997).

O ambiente do setor público difere daquele da esfera privada. A Administração Pública é pautada pela democracia política, e questões como as relações entre a sociedade e o governo, o convívio entre a política e a gestão pública e o significado da lei e da legislação. Todas essas diferem, em essência, dos temas do setor privado. Na administração empresarial não há teorias equivalentes para as que envolvem as relações entre políticos e burocratas (KICKERT, 1997).

Considerando-se que o ambiente e o caráter das organizações são determinantes para o gerenciamento e estruturação dessas, a Administração Pública, necessariamente, deverá ser diferenciada da gestão privada, não podendo aquela ser uma imitação desta (KICKERT, 1997).

A Nova Gestão Pública propiciou a inovação mediante uma mescla que reuniu ênfase nos resultados, licitações competitivas e empreendedorismo, porém não logrou fomentar a colaboração para fora dos círculos organizacionais e setoriais. De outro lado, o aprimoramento da inovação colaborativa no setor público recebe o nome de Nova Governança Pública (SØRENSEN; TORFING, 2015).

A Nova Governança Pública não é um paradigma para substituir a Administração Pública ou a Nova Gestão Pública e nem mesmo pode ser apontada como o melhor modo para suplantar os desafios da produção de políticas e serviços públicos no século XXI. Em oposto, a NPG pode ser uma ferramenta conceitual para auxiliar no entendimento sobre essas dificuldades e da realidade da vida profissional dos gestores públicos (OSBORNE, 2010).

Conforme Osborne (2006), tendo em vista às críticas e disfuncionalidades apontadas para em relação à Administração Pública e à Nova Gestão Pública, é necessário questionar se existe a necessidade de apresentação de uma teoria mais holística para a Administração e Gestão Pública, que permita uma apreciação abrangente e integrada. A teoria proposta pode ser conceituada como Nova Governança Pública.

A Nova Governança Pública tem aspectos fortes advindos da Administração e Gestão Pública. Ela congrega características positivas da Administração Pública e da Nova Gestão Pública, admite a legitimidade e a inter-relação dos processos de formulação de políticas públicas e de prestação de serviços governamentais. Ainda a Nova Governança Pública propõe novos rumos, ao expor os desafios da Administração e Gestão Pública, num ambiente plural em que ocorre a disponibilização dos serviços públicos e, ademais, apresenta um eixo conceitual pertinente, pelo qual podem ser desenvolvidas novas teorias e pesquisas que impactaram a prática da PAM no século XXI (OSBORNE, 2006).

A Nova Governança Pública tem como sustentação as pesquisas sobre redes de Ouchi (1979) e Powell (1990) e os estudos de Tsai (2000) a respeito do capital social organizacional dentro da estratégia organizacional, bem como extrai ideias da literatura sobre marketing relacional de Grootenboer (1994). Dessa forma, a NPG pode utilizar proposições mais atuais da teoria de gerenciamento, que se concentram na “organização relacional”, em contraste com a Nova Gestão Pública, que está mais preocupada com as questões intraorganizacionais (OSBORNE, 2006).

Apesar da legitimidade das visões propostas para a governança pelos vários autores, ela tem a possibilidade alcançar autonomia em relação aos outros modelos dentro da Administração e Gestão Pública. A governança tem capacidade de abarcar as características da Administração e Gestão Pública dentro das complexidades plurais do século XXI (OSBORNE, 2006).

Uma organização pública não pode ser avaliada somente se alcança excelência nos seus serviços, mas também pela forma como desenvolve suas responsabilidades políticas, sociais e ambientais. Diante desse contexto, um conjunto de novas remodelações do setor público foram implementadas, e, foram denominadas reformas de Governança Pública (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003).

Os fundamentos para o surgimento da governança são diversificados, entretanto, pode-se localizar nos movimentos da Governança Corporativa (manifesta-se a parti do final da década de 1980) e da governança local (aparece no início da década de 1980) os dois principais marcos do advento desse modelo (BOVAIRD, 2005).

No encerramento da década de 1990, as questões associadas à governança fundiram-se num termo mais espesso: a Governança Pública. Esse novo conceito aliou um interesse na Governança Corporativa de agências públicas e outro na operação das redes de políticas, que alcançou todos as esferas do setor público (BOVAIRD, 2005).

A governança ascendeu em meio a dois movimentos distintos de reforma do governo. O primeiro, embasado na economia moderna, no neoliberalismo e na Nova Administração Pública. O outro, tendo como eixo a sociologia contemporânea, a terceira via, a governança conjunta, as redes e parcerias (BEVIR, 2013).

O paradigma reformista ancorado no neoliberalismo criticou a burocracia e os funcionários públicos e exaltou o setor privado, que era tido como competitivo, eficiente e flexível. Contudo, os novos institucionalistas contestaram essa abordagem reformista, alegando que não era a solução para os problemas modernos. Eles afirmavam que, contemporaneamente, os formuladores de políticas públicas enfrentavam, sistematicamente, “problemas perversos” (como os de segurança, meio ambiente e pragas urbanas), que não são resolvíveis por métodos antigos, como a divisão e a especialização (BEVIR, 2013).

Dessa forma, os institucionalistas assentiam com alegações neoliberais a respeito da natureza inflexível e não responsiva das hierarquias, entretanto, no lugar de fomentar os mercados, apontaram as redes como um instrumento flexível e que apresentam respostas satisfatórias, isso pois, os atores sociais atuam em relacionamentos estruturados. Para os institucionalistas, a eficiência e a eficácia advêm de relacionamentos estáveis, que têm como peculiaridades a confiança, a participação social e as associações voluntárias (BEVIR, 2013).

### 3.2. Governança: conceitos e tipos contemporâneos

Como no caso dos determinantes e circunstâncias para o aparecimento da governança, o conceito dessa encontra inúmeras definições, conforme as perspectivas dos autores que se debruçaram sobre o assunto. Há mesmo diferenças palpáveis entre a original governança e um de seus produtos, a Governança Pública, tema de maior interesse deste trabalho.

Ademias, em investigação da literatura foi possível evidenciar um variado conjunto de espécies de governança. Dessa forma, doravante, primeiramente será examinada a governança, logo após a Governança Pública e posteriormente apresentados os tipos de governança.

Conforme acima expressado, a governança abarca diversas compreensões, a depender da ótica do investigador do fenômeno. O termo pode estar relacionado com organismos informais que atuam em benefício da sociedade, interações entre os ambientes políticos e sociais, produção de serviços públicos e atores que se conectam para interferir nas políticas públicas. Essa perspectiva será vista a seguir. Rosenau (1992) entende a governança por uma visão mais dilatada, que vai para além do governo, indo para organismos informais de atuação da coletividade. Meneguzzo (1997) encaminha a governança para um sistema social e político, com interações de múltiplos protagonistas. Por outro lado, Bovaird (2005) a propõe como um relacionamento de sujeitos para intervir nas políticas públicas.

No que diz respeito à Governança Pública, Kickert (1997) a entende dentro da interconexão entre os cenários político e social, com a atuação de redes e sob diversidade das relações administrativas. Tanto Bovaird (2005) e Löffler (2003), quanto Pestoff (2011), a vislumbram como a coligação de esforços de agentes da sociedade para a produção ou interferência nos serviços públicos.

Todavia, as passagens de textos destacadas adiante, proporcionam uma compreensão mais extensa e plural a respeito da conceituação propostas pelos autores para a governança.

A governança é um processo mais amplo do que o governo, alcançado não somente instituições estatais, mas também outros mecanismos informais e não-governamentais, mediante os quais cidadãos e outras organizações atuam, suprem suas necessidades e desejos (ROSENAU, 1992).

Governança expressa a forma que tem um sistema social e político, como resultado das atividades e intervenções implementadas por diversos protagonistas que atuam nele. Isso sem que nenhum desses agentes exerça um papel claro de liderança, ocorrendo incontáveis interações entre os atores (MENEGUZZO, 1997).

Bovaird (2005) afirma que a governança teve várias definições. Para o Banco Mundial (1989) ela é “o exercício do poder político para administrar os assuntos de uma nação”; a OCDE (1995) entende que trata-se da “soma das muitas maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas ou privadas, administram seus assuntos comuns”; e o Instituto Canadense de Governança refere-se a ela como: “as tradições, instituições e processos que determinam como o poder é exercido, como os cidadãos recebem voz e como as decisões são tomadas em questões de interesse público”. Contudo, Bovaird (2005) advoga que a governança é o modo pelo qual atores relacionam-se para interferir nos resultados das políticas públicas.

### 3.2.1 Tipos de Governança

Além da Governança Pública, pesquisadores também segmentaram a governança em várias outras categorias. A exemplo de Osborne (2010), que entende haver a Governança Corporativa, “governança boa” e outros cinco subtipos de Governança Pública, ou de Bovaird (2005) que faz a distinção entre Governança Corporativa e local.

Na sequência serão apresentadas, pormenorizadamente, os tipos de governança localizados na literatura e os autores dessas distinções, conforme apresentado no Quadro 6.

**Quadro 6.** Tipos de governança, por descrição.

Tipos de governança	Autores	Descrição
Corporativa	Bovaird (2005); Cornforth (2003)	Lida com os sistemas e processos internos que proporcionam orientação e responsabilidade para as organizações
“Boa”	Leftwich (1993) e Rhodes (1997)	Cuida da edição de normas de governança social, política e administrativa, oriundas de organizações supranacionais como o Banco Mundial
Sociopolítica	Kooiman (1999)	Aborda as relações instrucionais gerais da sociedade
De políticas públicas	Osborne (2010)	Preocupa-se com o modo pelo qual as elites e as redes de políticas dialogam para construir e gerir as políticas públicas
Administrativa	Osborne (2010)	Cuida do uso efetivo da Administração Pública e sua transformação para que possa dar conta das complexidades do Estado moderno
De contratos	Kettl (1993 e 2000)	Ocupa-se da governança dos contratos na prestação de serviços públicos
De rede	Rhodes (1997); Kickert (1993)	Avalia como as redes interorganizacionais auto-organizadas atuam, com e sem governo, para prover os serviços públicos
Coprodução	Bevir (2013)	Os agentes estatais atuam conjuntamente com cidadãos para decidir, prestar e supervisionar serviços que são ofertados às comunidades
Coprodução	Elinor Ostrom (1999); Parks <i>et al.</i> (1999)	Envolvimento dos cidadãos na produção de serviços públicos
Produção comunitária	Bevir (2013)	O Estado transfere a execução de serviços para cidadãos que são beneficiários desses
Comunitária	Bevir (2013)	Os cidadãos enfrentam problemas mediante associações autônomas, e não por entidades sustentadas pelo Estado

**Quadro 6.** Tipos de governança, por descrição.

Tipos de governança	Autores	Descrição
Participativa	Gbikpi e Grote (2002)	Estimula a atuação efetiva dos cidadãos que serão afetados por determinada política pública
Local	Bovaird (2005)	Redes de políticas públicas e sociedade civil exercem função importante nas atividades públicas
Compartilhada ou Democrática	PNUD (2018); Brow (2003)	Estado atua de forma responsável e transparente, busca a solução pacífica dos conflitos e permiti a participação dos cidadãos e demais atores sociais nas decisões públicas

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

No Quadro 6 é possível observar diferentes elementos constitutivos do conceito e de amplitude de atuação da governança, com uma descrição sintética de cada uma delas. O intuito foi observar a complexidade da temática, que está amparada desde estudos de cenários (corporativa, pública, comunitária, local, etc.), de processos (contrato, rede, coprodução, etc.) e adjetivos de qualificação em relação ao desempenho (boa, compartilhada, participativa, etc.).

A governança ou Governança Pública não são termos novos, sendo que estudiosos identificam três escolas sobre governança: Governança Corporativa, “governança boa” e Governança Pública. A Governança Corporativa, segundo Cornforth (2003), lida com os sistemas e processos internos que proporcionam orientação e responsabilidade para as organizações. No caso dos serviços públicos, ela está atenta ao relacionamento entre os formuladores de políticas e os administradores das entidades públicas, a fim de viabilizar a implementação das ações estatais (OSBORNE, 2010). A “governança boa”, na leitura de Leftwich (1993) e Rhodes (1997), cuida da edição de normas de governança social, política e administrativa, oriundas de organizações supranacionais como o Banco Mundial. O resultado dessa circunstância, segundo Osborne e Kaposvari (1997), foi o prestígio de enfoques que valorizam o mercado como agente para alocação e governança de recursos públicos (OSBORNE, 2010).

Por derradeiro, a Governança Pública é segmentada em cinco campos. A governança sociopolítica, que se atem às relações instrucionais gerais da sociedade. Segundo Kooiman (1999) é necessário que essas relações sejam compreendidas completamente, para possibilitar o entendimento sobre a elaboração e implementação das políticas públicas. Nessa abordagem, o governo não é mais predominante no processamento das políticas públicas, e deve confiar em outros parceiros sociais para atuar nessa área (OSBORNE, 2010).

Na governança de políticas públicas há preocupação do modo como elites e redes de políticas dialogam para construir e gerir as políticas públicas. A governança administrativa

cuida do uso efetivo da Administração Pública e sua transformação para que possa dar conta das complexidades do Estado moderno (OSBORNE, 2010).

A governança de contratos lida com a operacionalização interna da Nova Gestão Pública e especialmente a governança dos contratos na prestação de serviços públicos. Segundo Kettl (1993; 2000), nesse contexto os órgãos do Estado ficam responsáveis por um sistema de oferta de serviços públicos sobre o qual têm controle limitado. A governança de rede importa-se como as “redes interorganizacionais auto-organizadas” (Rhodes, 1997 e Kickert, 1993) atuam, com e sem governo, para prover os serviços públicos (OSBORNE, 2010).

Os movimentos da Governança Corporativa (manifesta-se a parti do final da década de 1980) e da governança local (aparece no início da década de 1980) estão entre os marcos do surgimento da governança (BOVAIRD, 2005).

No entendimento de Bovaird (2005), a Governança Corporativa tratou do comportamento das grandes corporações mundiais, que foram tidas como fora de controle por seus acionistas e pelos sistemas regulatórios aos quais estavam submetidas. Os escândalos econômicos da década de 1990, que solaparam essas organizações gigantescas, reforçaram essa percepção e estimularam entidades a expedir normas que enfatizaram a necessidade de fortalecimento das estruturas e processos de Governança Corporativa. Para esse mesmo autor, entre essas regras estavam: o “Relatório Cadbury” (1992 - Reino Unido), o “Relatório Dey” (1994 - Canadá), o “Relatório AFG-ASFFI” (1999 - França) e o “Painel Alemão de Governança Corporativa” (2000).

Sob outra perspectiva, a governança local adveio do entendimento de que a função do governo na liderança de mudanças urbanas em regiões dos EUA e da Europa era acanhada e que, em sentido oposto, as redes de políticas e a sociedade civil estavam exercendo papéis cada vez mais preponderantes nesse processo (BOVAIRD, 2005).

Em o Estado ausentando-se totalmente, ou parcialmente, da provisão de bens ou serviços públicos, podem aparecer oportunidades para novas experiências democráticas e modos de governança colaborativa e auto-organização dos cidadãos. A governança colaborativa pode ser seccionada em coprodução, produção comunitária e governança comunitária, categorias essas, que não são acabadas e nem mesmo podem ser diferenciadas claramente. Não obstante, essas classes propõem níveis diversificados de envolvimento e autonomia da sociedade em relação ao Estado na promoção de políticas públicas (BEVIR, 2013).

Na coprodução os agentes estatais atuam conjuntamente com cidadãos para decidir, prestar e supervisionar serviços que são ofertados às comunidades. O Estado repassa, aos cidadãos e a organizações sociais voluntárias, funções na implementação e prestação de

serviços públicos, como: educação, segurança, transporte e comunicação. O grau de coprodução muda conforme o envolvimento da sociedade numa ação. Em determinadas situações, o Estado toma a decisão e os cidadãos a efetivam. Em outras, a comunidade implementa as decisões e a supervisão dos serviços, e o Estado realiza a execução dos mesmos. Os Conselhos Escolares Locais, em Chicago, são exemplos de coprodução, nos quais os cidadãos participam da tomada e implementação das deliberações sobre os serviços que são prestados pelas escolas locais (BEVIR, 2013).

Pela produção comunitária, o Estado transfere a execução de serviços para cidadãos que são beneficiários desses. O Estado pode, inclusive, criar, supervisionar e auxiliar no financiamento da produção comunitária. Todavia, é a comunidade que toma e efetiva decisões, e gerencia os serviços. A produção comunitária é mais utilizada para administrar recursos naturais, como é o caso do sistema de abastecimento de água de Taiwan. O Estado instituiu e monitora esse complexo, ainda assim, são os agricultores que o mantêm e o gerem mediante associações (BEVIR, 2013).

Na governança comunitária os cidadãos instituem ações voluntariamente. Com a governança comunitária, os cidadãos enfrentam problemas mediante associações autônomas, e não por entidades sustentadas pelo Estado. A governança comunitária também é frequentemente empregada para gerenciar recursos naturais, como é o caso da água nas comunidades dos Andes bolivianos, que tradicionalmente é um recurso de uso comum (BEVIR, 2013).

De acordo com Gbikpi e Grote (2002), a governança participativa estimula a atuação efetiva dos cidadãos que serão afetados por determinada política pública Elinor Ostrom e o Workshop em Teoria Política e Análise de Políticas da Universidade de Indiana, elaboraram, na década de 1970, o conceito de coprodução, para designar o envolvimento dos cidadãos na produção de serviços públicos (PESTOFF, 2011).

Parks *et al.* (1999) entendem que a coprodução se dá com a associação de ações desenvolvidas por agentes públicos e cidadãos, que contribuem para a prestação dos serviços públicos. Os primeiros são os profissionais “produtores regulares” e os segundos trabalham como voluntários, num sistema de “produção cidadã”, para aperfeiçoar a quantidade ou a qualidade dos serviços que recebem (PESTOFF, 2011).

A governança compartilhada ou democrática está relacionada ao entendimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre um modelo de gestão que realça instituições públicas responsáveis e transparentes, um aparato de justiça que promova a solução pacífica dos conflitos, um Estado que resguarda o direito de todos na sociedade e

possibilita a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões do governo e estimula a integração de setores considerados relevantes da coletividade (BROW, 2003).

### **3.3 A Governança Pública**

Como será visto na sequência, a percepção sobre a Governança Pública é dilatada, podendo envolver elementos de legalidade e legitimidade, entidades que se correlacionam para atingir objetivos comuns ou a formação de redes de atores para influenciar no governo. Governança Pública é mais extensa do que o “gerenciamento”, mobilizado e orientado pelo mercado. Ela está associada à legalidade e a legitimidade, bem mais do que a valores estritos de negócios. A Governança Pública, na qual é destaca a interação entre os contextos político e social, consubstancia-se numa atividade intrincada, que envolve redes complexas em setores sociais, na qual a orientação externa do ambiente político-social desempenha uma função relevante, assim como a heterogeneidade das relações administrativas (KICKERT, 1997).

Governança Pública é a forma pela qual as partes interessadas interagem para afetar os resultados das políticas públicas. E a “boa governança” sugere a negociação das partes envolvidas numa área, para que se alcance os melhores resultados das políticas públicas, e que devem ser avaliadas permanentemente pelos atores interessados (BOVAIRD; LÖFFLER, 2003).

Para Kissler e Heidemann (2006), ao final dos anos 1980 a Governança Pública ganha um novo conceito, que inclui não somente as ações estatais, mas também governos, organizações da sociedade civil e empresas privadas, que se coligam para o alcance de finalidades comunitárias (Salamon e Lund 1989, Rhodes 1997, Peters e Pierre 1998, Osborne 2006, Lynn 2012).

Dessa forma, para Lynn e Malinowska (2018) a governança varia entre uma gestão por redes de atores coligados, que pode incluir instituições públicas, mas que mantêm autonomia (Klijn, 2008), para outra, de movimentos coletivos, que funcionam fora da influência direta do governo (Frederickson, 2005).

No encerramento da década de 1990, um conjunto de conceitos como Governança Corporativa, governança local e sociedade em rede, se amalgamou no eixo mais largo da Governança Pública. A Nova Governança Pública é um regime ou paradigma que evidencia um maior engajamento do cidadão na coprodução de serviços públicos e uma forte participação do terceiro setor na oferta dos mesmos (PESTOFF, 2011).

### 3.3.1 Características da Governança Pública

Mediante a leitura de um variado conjunto de autores, pode-se perceber as características que são mais peculiares à Governança Pública. Com o aprofundamento do exercício da análise dos textos, resta patente que as propriedades da governança tendem para direções múltiplas, conforme a compreensão que os pesquisadores têm do fenômeno.

A respeito dessas concepções, se investigadores seguem uma perspectiva mais gerencial, vão enfatizar elementos como eficácia ou eficiência. Por outro lado, adotam-se uma visão de coletividade, exaltarão a participação e o trabalho em rede. Dessa maneira, apresenta-se adiante, a partir da leitura realizada, as principais características da Governança Pública identificadas.

Em oposição à Nova Gestão Pública, Haveri (2006) afirma que a Nova Governança Pública está assentada na sociologia organizacional e na teoria das redes e compreende o caráter fragmentado e indefinido da gestão pública no início do século XXI (OSBORNE, 2006).

Na Nova Governança Pública o Estado é tido como plural, onde inúmeros atores interdependentes contribuem para o fornecimento dos serviços públicos e os múltiplos processos alimentam o sistema de planejamento das políticas públicas. Os problemas interorganizacionais, a governança dos processos e a eficácia dos resultados dos serviços públicos são prioritários para a NPG (OSBORNE, 2006).

Conforme Bovaird (2006) e Teicher *et al.* (2006), a Nova Governança Pública realça o design e a avaliação dos relacionamentos interorganizacionais duradouros, pelos quais os instrumentos essenciais de governança são a confiança, o capital relacional e os contratos relacionais (OSBORNE, 2006).

A Nova Governança Pública sugere um Estado tanto plural, no qual variados protagonistas contribuem para a prestação dos serviços públicos, quanto pluralista, onde uma miríade de processos alimenta o sistema de formulação de políticas públicas. A NPG atenta para as pressões ambientais institucionais e exteriores, que facilitam e obstaculizam a viabilização de políticas públicas e de serviços públicos, isso numa atmosfera plural e pluralista (OSBORNE, 2010).

As relações interorganizacionais e a governança dos processos são dois pontos de concentração da Nova Governança Pública, que se preocupa com a eficácia e os resultados que dependem da interação das organizações que prestam serviços públicos com o ambiente em que atuam. A rede interorganizacional é o meio principal de alocação de recursos, e a

responsabilidade deve ser negociada em níveis interorganizacional e interpessoal dentro dessas redes (OSBORNE, 2010).

Bem mais do que buscar a eficácia e a eficiência, a Governança Pública prioriza resguardar a legalidade e a legitimidade. No contexto da Governança Pública, há clara interação com o ambiente sócio-político, o olhar está voltado para além dos temas internos das organizações e direcionado para atividades complexas, que são norteadas por questões externas (KICKERT, 1997).

A Governança Pública atua com a gestão de redes complexas compostas por esferas diferentes de governo (Federal, estadual e municipal), corporações políticas e sociais, grupos de pressão, instituições sociais e entidades privadas. O modelo da Governança Pública é influenciado por processos sociais que ocorrem numa rede de políticas públicas integrada por atores ecléticos, que têm objetivos e interesses diferentes e por vezes conflitantes. Nesse quadro, o governo não é o protagonista absoluto, que teria a prerrogativa de impor unilateralmente suas vontades (KICKERT, 1997).

Na governança há a intervenção do setor privado e de voluntários, tanto na prestação de serviços, quanto na implementação de decisões estratégicas. As responsabilidades são compartilhadas e as parcerias público-privadas passam a integrar os serviços públicos e o processo de tomada de decisão (STOKER, 1998).

Sob a ótica da Governança Pública é indispensável compreender o contexto institucional do Estado e da Administração. Esta última não pode ser separada de sua trajetória histórica e de suas tradições. Várias teorias e modelos de Governança Pública erram pela ausência de consciência histórica (KICKERT, 2003).

A governança procura partilhar o poder de tomada de decisão e proporcionar um instrumento para o desenvolvimento do bem de todos por intermédio do engajamento cívico (BINGHAM; NABATCHI; O'LERAY, 2005).

Bovaird (2005) assegura, que embora ocorram variações conforme o contexto de cada país, os seguintes princípios, em grande parte, são básicos para Governança Pública: (i) tomada de decisão democrática; (ii) envolvimento do cidadão e das partes interessadas; (iii) tratamento justo e honesto dos cidadãos; (iv) sustentabilidade e coerência de políticas; (v) vontade e capacidade de trabalhar em parceria; (vi) transparência; (vii) prestação de contas; (viii) inclusão social e igualdade (de oportunidade, de uso, de custo, de acesso ou de resultados); (ix) respeito pela diversidade; (x) obediência aos direitos dos outros; (xi) subordinação ao Estado de Direito; e (xii) capacidade de competir em um ambiente global.

Dois princípios individuais da Governança Pública não devem ser esquecidos. A corrupção, que pode ser retratada em painéis como “Índice de Percepção de Corrupção” da Transparência Internacional, e a dimensão na qual o cidadão pode atuar em associações da sociedade civil com a possibilidade de participar de decisões públicas (BOVAIRD, 2005).

Na Governança Pública as intuições do Estado não têm mais o encargo exclusivo de oferecer os serviços públicos. O Estado pode delegar serviços para a iniciativa privada ou atuar em parceria com atores sociais. O antigo Estado de serviço, na Governança Pública, transfigura-se em Estado coprodutor de bens públicos, mas que ainda é o responsável, em última instância, pela oferta das políticas governamentais (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Na Governança Pública o Estado é um estimulador, que atua sobre a área privada e o terceiro setor com a finalidade de catalisar recursos e ativar as potencialidades da sociedade civil, por exemplo, o engajamento comunitário, resultando numa valorização da atividade particular e do terceiro setor ante o governo (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Na Governança Pública não há distinção tão evidente entre Estado, mercado e sociedade. Pelo contrário, Estado, mercado, redes sociais e comunidades passam a desenvolver formas institucionais de regulação, que se articulam em arranjos diversificados (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A Governança Pública congrega em arranjos de atores (redes, alianças, etc.) três lógicas diferenciadas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança). Contudo, tal afluência resulta na mercantilização do setor público, ou seja: a transformação do setor público em um empreendimento econômico (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Bresser-Pereira (2008, p. 394) ao explicar sobre o modelo estrutural de gerência pública, que concebeu tendo como base a experiência da Reforma Gerencial do Estado de 1995 no Brasil e a reformulação admirativa inglesa, afirma que esse é um: “modelo de ‘governança’ porque envolve outros atores, além do próprio governo, no processo de governar”.

Ocorre, portanto, uma profunda alteração no Estado, porque há constituição de parcerias público-privadas, para que serviços públicos, nas áreas social e científica, que são providos à comunidade, sejam prestados, de fato, por organizações não-estatais (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Na Governança Pública diversos protagonistas estão envolvidos na prestação de serviços de saúde, atendimento a idosos, educação, moradia, bem-estar, segurança, entre outros. Nas últimas décadas houve uma repactuação das relações entre o Estado e as organizações de

terceiro setor, que ofertam bens e serviços públicos, como educação, moradia, saúde e serviços comunitários (PESTOFF; BRANDSEN, 2010).

Princípios como foco em processos e resultados, coordenação, participação e coprodução, sustentam a Nova Governança Pública. A formulação de políticas é feita por cooperação, negociação e participação ativa das partes interessadas, que devem integrar seus conhecimentos, ideias e recursos. Um dos alicerces essenciais da Nova Governança Pública é que administradores públicos, sociedade e iniciativa privada participarão efetivamente da elaboração de políticas públicas e da prestação de serviços, se tiverem oportunidade de colaborar (TORFING; TRIANTAFILLOU, 2013).

As reformas da gestão pública da década de 1990 em diante deixam uma margem de esperança para a democracia, tendo em vista que trouxeram novos atores para a governança e proporcionou práticas inovadoras de governança colaborativa, nas quais os elaboradores das políticas públicas atuam em parcerias com a sociedade (BEVIR, 2013).

A Nova Governança Pública enfatiza mais a participação do cidadão e a oferta de serviços sociais pelo terceiro setor, do que a Administração Pública tradicional ou a Nova Gestão Pública. A coprodução é um traço central da NPG, que resulta na combinação de agentes públicos e cidadãos na tarefa de prestação do serviço público (PESTOFF, 2011).

Segundo Hirst (2002), a governança propõe o repensar da democracia e buscar novos meios de controle e regulação, que prescindam de o Estado dispor do monopólio desses instrumentos (PESTOFF, 2011).

Modelos contemporâneos de Administração Pública, trazidos por vários pesquisadores, como a Nova Governança Pública de Osborne (2006, 2010), a Governança Pública de Bovaird (2007) e o Novo Serviço Público de Denhardt e Denhardt (2008), compartilham características de centralidade da participação dos cidadãos na gestão pública, a coprodução e a prestação de serviços públicos pelo terceiro setor (PESTOFF, 2011).

Contudo, há um risco potencial no estímulo à participação dos cidadãos na prestação dos serviços públicos, tendo em vista que essa ação pode redundar, inicialmente, em incisivo apoio e entusiasmo, mas, entretanto, se a promessa de influência do cidadão não se efetivar ou for manipulada, essa corre o risco de ser convertida em frustração, cinismo e afastamento da sociedade das atividades públicas (PESTOFF, 2011).

As crises econômicas e fiscais, que afetaram diversas nações da década de 1970 em diante, levaram a Governança Pública a assumir novas características. Entre essas contemporâneas feições tem-se: a capacidade de ampliar redes e parcerias, a mobilização da sociedade para lidar com orçamentos mais enxutos e o fortalecimento da relação de atores

internos e externos. Isso para explicar como está se trabalhando com a austeridade, as razões do corte de despesas ou terceirização de serviços e os motivos da elevação de tributos (GROSSI; STECCOLINI, 2014).

A pulverização provocada pela Governança Pública impõe novas questões para a prestação de contas e para a contabilidade estatal. Dessa forma, a Governança Pública requer que o setor público fortaleça a responsabilidade, a transparência, a abertura e a participação. Nesse contexto, os governos devem administrar, orientar e monitorar contratos e parcerias e com entidades públicas e privadas, além de participar de redes que almejem o interesse público (GROSSI; STECCOLINI, 2014).

Duas questões devem ser realçadas no que diz respeito à Nova Governança Pública. A primeira, é que o processamento e a oferta dos serviços públicos devem ser examinados a partir de um paradigma amplo, que realce a governança das relações interorganizacionais (e intersetoriais) e a eficácia dos sistemas de prestação de serviços públicos (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014).

A segunda, são teorias contemporâneas da administração pública que se originaram de pesquisas realizadas no setor manufatureiro e não no de serviço. Isso redundou em atenção em processos intraorganizacionais e sistêmicos e não sobre relacionamentos interorganizacionais e de sua governança, que são traços atual dos serviços públicos. Enfim, a NPG trata da experiência das organizações que prestam serviços públicos nesse cenário (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014).

De acordo com Lindsay, Osborne e Bond (2014), contemporaneamente, sob a Nova Governança Pública, a prestação de serviços públicos é determinada por elementos como: (i) fragmentação das necessidades nas sociedades pós-modernas; (ii) abordagens plural (englobando várias organizações) e pluralista (envolvendo diversos processos) na prestação de serviços públicos; (iii) necessidade de focar atenção na compreensão sobre a prestação de serviços públicos nas organizações públicas, nas comunidades locais, nos usuários dos serviços e em tecnologias rígidas e flexíveis; (iv) compreender novas habilidades gerenciais necessárias para a prestação de serviços públicos, como governança, negociação de necessidades, entrega de serviços e de resultados; (v) perceber o papel dos usuários de serviços como coprodutores de serviços públicos (OSBORNE; STROKOSCH 2013); e (vii) captação da lógica do setor de prestação de serviços, em vez daquela preponderante na área de fabricação de produtos, que é enfatizada pela NPM (OSBORNE *et al.*, 2013; RADNOR; OSBORNE, 2013).

A Nova Governança Pública volta-se para um ambiente onde opera um conjunto amplo de produtores de serviços públicos, em processos distintos de entrega desses e onde há destaque

para a coprodução de serviços em colaboração com os usuários finais. Esse espaço redundou em um Estado mais complexo, no qual diversos processos e atores atuam em um sistema de produção de serviços públicos intrincado e relacional (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014).

Com a Nova Governança Pública, as entidades governamentais operam num sistema aberto, com colaboração entre diversos atores, onde há necessidade de aperfeiçoar a comunicação e se atingir resultados conjuntamente com os parceiros (GREVE; PEDERSEN, 2017).

Tendo como base de observação os autores apresentados, e suas respectivas ideias, tem-se como fazer adaptações, isso para uma melhor compreensão, e formular o Quadro 7 com as características mais representativas da Governança Pública e, conjuntamente, oferecer uma descrição sumária dessas:

**Quadro 7. Características da Governança Pública.**

Características	Autores	Descrição
Pluralismo	Osborne (2010); Lindsay; Osborne e Bond (2014)	Múltiplos processos interagem para formulação e prestação dos serviços públicos
Coprodução ou Pluralidade	Osborne (2006); Bresser-Pereira (2008); Osborne (2010); Torfing e Triantafillou (2013); Pestoff (2011); Osborne e Strokosch (2013); Lindsay; Osborne e Bond (2014)	Diversos atores/organizações (governo, sociedade, entidades civis organizadas, entre outros) contribuem para a prestação dos serviços públicos
Cooperação na formulação de políticas públicas	Torfing e Triantafillou (2013)	Ocorre cooperação, negociação e participação da sociedade na formulação de políticas públicas
Relações interorganizacionais	Osborne (2010); Lindsay; Osborne e Bond (2014);	Processa-se a interação de organizações que prestam serviços públicos com o ambiente em que atuam
Relações intersetoriais	Lindsay; Osborne e Bond (2014)	Acontece a relação de diferentes setores para a prestação de serviços públicos
Interação com o ambiente sócio-político	Kickert (1997)	Verifica-se a interação da Administração Pública com o ambiente sócio-político
Olhar para fora	Kickert (1997)	O governo olha para o ambiente externo
Fortalecimento de relação	Grossi e Steccolini (2014)	Há o fortalecimento da relação entre atores internos e externos do governo
Participação do cidadão	Bovaird (2005); Torfing e Triantafillou (2013); Bevir (2013); Grossi e Steccolini (2014); Pestoff (2011)	Observa-se a participação dos cidadãos na gestão pública
Participação de entidades	Bever (2013); Bovaird (2005); Kissler e Heidemann (2006); Stoker (1998)	Ocorre a participação de entidades da sociedade civil na gestão pública
Participação para o bem comum	Bingham; Nabatchi e O'leray (2005); Greve e Pedersen (2017)	A participação do cidadão e das entidades da sociedade civil na gestão pública resulta no bem comum
Trabalho em rede	Kissler e Heidemann (2006); Grossi e Steccolini (2014)	Há um trabalho articulado entre vários atores (gestores públicos, sociedade, empresas, entidades do terceiro setor) para buscar o interesse público
Trabalho em parceria	Bovaird (2005)	Há vontade e capacidade para o trabalho em parceria no âmbito da gestão pública
Atores ecléticos	Kickert (1997)	A gestão pública é influenciada por processos que ocorrem numa rede de políticas públicas integrada por atores ecléticos, que têm objetivos e interesses diferentes e por vezes conflitantes
Decisões compartilhadas	Stoker (1998)	Intervenção do setor privado, dos cidadãos e de entidades do terceiro setor no governo, de forma a produzir decisões compartilhadas
Responsabilidades compartilhadas	Stoker (1998)	Intervenção do setor privado, dos cidadãos e de entidades do terceiro setor no governo, de forma a produzir o compartilhamento de responsabilidades
Poder compartilhado	Bingham; Nabatchi e O'leray (2005)	Intervenção do setor privado, dos cidadãos e de entidades do terceiro setor no governo, de forma que o poder torna-se compartilhado
Decisão democrática	Bovaird (2005)	Intervenção do setor privado, dos cidadãos e de entidades do terceiro setor no governo, de forma a produzir decisões democráticas
Eficácia	Kickert (1997)	As metas do governo são alcançadas num maior nível

**Quadro 7. Características da Governança Pública.**

Características	Autores	Descrição
Eficiência	Kickert (1997)	Produção de bens e serviços públicos com eficiência, ou seja, conforme as metas estabelecidas e usando os insumos com a maior economia possível
Foco nos processos e resultados	Torfinng e Triantafillou (2013)	A atuação do Estado é pautada pelo foco nos processos e resultados.
Legalidade	Kickert (1997) Bovaird (2005)	A Administração Pública pauta sua atuação conforme as normas legais e somente inicia a promoção de ações se há disposição legal para tanto
Legitimidade	Kickert (1997)	A atuação da Administração Pública é legítima, ou seja, a sociedade entende e aceita que a conduta estatal é íntegra, moralmente e eticamente correta
Tratamento justo e honesto	Bovaird (2005)	A atuação da Administração Pública proporciona tratamento justo e honesto para os cidadãos
Responsabilidade	Grossi e Steccolini (2014)	A atuação do Estado é embasada em mais responsabilidade
Transparência	Bovaird (2005) Grossi e Steccolini (2014)	A atuação do Estado é pautada pela transparência
Abertura	Grossi e Steccolini (2014)	A atuação do Estado é pautada por mais abertura
Corrupção reduzida	Bovaird (2005)	O nível de corrupção é reduzido
Prestação de contas	Bovaird (2005)	A prestação de contas do Estado é aperfeiçoada
Controle e regulação	Hirsrt (2002)	O controle e a regulamentação das atividades públicas não são realizados somente pelo Estado
Restrição orçamentária	Grossi e Steccolini (2014)	A sociedade desperta para a questão de que o orçamento público tem recursos limitados
Inclusão social	Bovaird (2005)	A atuação do Estado proporciona a inclusão social
Igualdade	Bovaird (2005)	A atuação do Estado produz a igualdade
Respeito pela diversidade	Bovaird (2005)	A atuação do Estado respeita a diversidade

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

O Quadro 7 trouxe as características e definições da Governança Pública, de acordo com a ótica dos pesquisadores consultados e na sequência serão tratados de tópicos da governança e da democracia na esfera eletrônica.

### 3.3.2 Governança e Democracia na Esfera Eletrônica

A governança eletrônica, digital ou e-governança, é notabilizada pelo uso de recursos tecnológicos, que possibilitam a participação do cidadão na gestão governamental, mediante formulação e tomada de decisão, e ao final dessa interação, espera-se que serviços públicos mais adequados sejam disponibilizados para a sociedade.

Uma temática fortemente associada à governança eletrônica é a democracia eletrônica, digital ou e-democracia. Essa, servindo-se, da mesma forma, de ferramentas digitais, possibilita a participação da sociedade na gestão pública, de forma a viabilizar que os anseios dos cidadãos possam repercutir, com mais agilidade e diretamente, no âmago das instituições do governo.

Holzer e Kim (2006) argumentam que a governança digital compreende o governo digital (prestação de serviços públicos) e a democracia digital (participação do cidadão na governança). Em relação a esses dois temas são avaliadas questões como: a segurança, a usabilidade e conteúdo de sites, o tipo de serviços virtuais ofertados, a resposta e a participação do cidadão por meio de sites governamentais.

Por conseguinte, de agora em diante, serão tratadas especialmente das nuances que envolvem a governança e a democracia no mundo eletrônico.

### *3.3.2.1 Governança Eletrônica*

Neste item são explorados aspectos indispensáveis para o entendimento da governança eletrônica, a exemplo de: seus elementos, quando se dá a sua efetivação, seu conceito, dificuldades para a sua implementação, suas finalidades e as repercussões de sua concretização. Ainda é tratada da formulação de sua variante, a governança eletrônica democrática.

Conforme investigação conduzida por Bannister e Connolly (2011a), a governança eletrônica é conceituada por diversos autores e alguns elementos podem ser destacados nessas descrições, tais como: (a) serviços mediados por tecnologia; (b) processo que inclui o governo eletrônico; (c) modelo de governo; (d) uso da tecnologia; (e) possibilidade de capacitar os cidadãos; (f) utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) dentro do governo; (g) procedimento que envolve redes e relacionamentos; (h) TIC são empregadas para melhorar a qualidade dos serviços e a governança; (i) dinâmica que aprimora a democracia eletrônica; e (j) a relação entre o cidadão e o Estado é mediada pela tecnologia.

O núcleo da governança eletrônica abarca, essencialmente, mudanças estruturais que resultam em novas formas de governança, isso em ambientes que utilizam redes sociais, comunidades on-line e mundos virtuais (BANNISTER; CONNOLLY, 2011a).

A governança eletrônica somente pode ser apropriadamente empregada, se, por exemplo, a tomada de decisão em um determinado processo dependesse de um indivíduo e, doravante, essa passa a ser automatizada. Dessa forma, sente-se uma mudança material na governança, que pode ser entendida como governança eletrônica, isso pois, diversas partes que atuavam no processo foram eliminadas e a possibilidade de alterações de regras foi eliminada. O governo trata do “fazer” e as TIC ajudam a melhorar e simplificar essa tarefa. Em outra circunstância, a governança relaciona-se com a estrutura abstrata das coisas que estão acontecendo, e alterar essa situação é uma ação bastante diferente (BANNISTER; CONNOLLY, 2011A).

A governança eletrônica consiste em envolver os cidadãos e outras partes interessadas e permitir que eles coproduzam serviços públicos, ao passo que o governo eletrônico entende a sociedade como consumidora desses serviços. A governança eletrônica realça a atuação dos cidadãos na promoção de políticas governamentais e na prestação de serviços. Dessa forma, ela envolve o emprego de tecnologias para inserir o governo numa rede com cidadãos e outras

partes interessadas, que cooperarão na formulação de políticas e serviços públicos (MEIJER, 2015a).

As pesquisas demonstram que servidores públicos e cidadãos não são motivados por estruturas tecnológicas, mas por instrumentos que produzem oportunidades tecnológicas de gerar valor público. A literatura sobre governo eletrônico reiteradamente despreza esse dado, que tende a desvincular a organização governamental da produção de valor público. A tecnologia propriamente dita, raramente estimula o governo e os cidadãos. Dessa forma, é indispensável compreender a governança eletrônica em relação à contribuição dessa para a sociedade (MEIJER, 2015B).

Conforme Schwester (2009), o conceito de governança eletrônica passa de estágios como a difusão de informações para operações on-line e, finalmente, para um sistema virtual de participação que possibilita o envolvimento dos cidadãos (GUPTA; SURI; SINGH, 2019).

A governança eletrônica relaciona-se a uma administração pública transparente, responsável, eficiente e voltada para o cidadão, tendo como suporte as TIC (BINDU; SANKAR; KUMAR, 2019).

A governança eletrônica é um instrumento que promove o acesso dos cidadãos a sistemas eficazes de administração e divulgação de informações (BAROI; ALAM, 2020).

A governança eletrônica é um complexo de serviços eletrônicos colocados à disposição da sociedade (cidadãos, empresas, outras organizações etc.), que podem ser acessados remotamente e permitem a comunicação digital (ROMANSKY; NONINSKA, 2020).

Existem alguns elementos essenciais para uma efetiva implementação da governança eletrônica, como a economia do país, a confiabilidade e adaptabilidade do usuário, a utilidade percebida e a vantagem relativa de promover a governança eletrônica (BINDU; SANKAR; KUMAR, 2019).

Há problemas a solucionar quando se trata de implementar a governança eletrônica. Uma das questões essenciais a resolver é universalizar o acesso à internet. Possibilitar a oferta da internet indistintamente, fará com que a governança eletrônica seja levada para toda a sociedade (BAROI; ALAM, 2020).

A finalidade da governança eletrônica é ampliar as funções tecnológicas, para que possibilitem as interações com os cidadãos, isso levando em consideração as necessidades e desejos da sociedade (LEE-GEILLER; LEE, 2019).

Na maioria dos países do planeta a governança eletrônica é estimulada, pois possibilita o fornecimento de serviços eletrônico eficazes aos cidadãos. A governança eletrônica utiliza a TIC para oferecer serviços governamentais eletronicamente ao público, para agências e

empresas. A governança eletrônica promove a transparência, a eficiência e a qualidade dos serviços governamentais, reduzindo as diferenças entre os contextos urbano e rural e entre as parcelas mais abastadas e mais carentes da sociedade. A governança eletrônica evoluiu da informatização das estruturas de governo para realçar a prestação de serviços aos cidadãos (GUPTA; SURI; SINGH, 2019).

Diversos serviços on-line estão disponíveis para os cidadãos, como emissão de passaportes, marcação de passagens, declaração de imposto de renda e solicitação de certidões de nascimento e óbito. As páginas virtuais de governança eletrônica podem servir ainda para viabilizar consultas médicas ofertadas pelo governo, o download gratuito de livros e a proteção de dados e documentos. A governança eletrônica possibilita também o uso de redes de conversas em que os indivíduos podem tratar de temas sociais e políticos (GUPTA; SURI; SINGH, 2019).

Governança eletrônica democrática é uma interação permanente entre governo e cidadãos, com o uso de instrumentos de tecnologia nos processos de tomada de decisão e a solução de problemas, isso tendo como suporte princípios democráticos como transparência, prestação de contas e colaboração. O governo aberto, tendo como realce a transparência e a participação dos cidadãos, exhibe elementos importantes da governança eletrônica democrática. É relevante que os sites governamentais viabilizem a governança eletrônica democrática (LEE-GEILLER; LEE, 2019).

Segundo Anttiroiko (2009), a governança eletrônica democrática acopla três fundamentos conceituais: as TIC, como ferramentas, a governança, como processo e democracia, no papel de princípio tácito (LEE-GEILLER; LEE, 2019).

### 3.3.2.2 *Democracia Eletrônica*

Aqui, no âmbito da democracia eletrônica, são discutidos elementos considerados essenciais para a compreensão dessa, como: participação, fundamentos da democracia, democracia representativa e participativa, conceito, associação dos instrumentos de informação e comunicação com a democracia eletrônica e a governança digital.

As TIC integram a mais recente onda de revoluções que prometem incrementar a atuação em processos participativos, isso tanto presenciais quanto virtuais. De acordo com Brauer (2004), esse tipo de mecanismo recebe o nome de participação eletrônica ou participação eletrônica do cidadão e compreende instrumentos, que mediante o suporte da internet,

viabilizam a participação da sociedade nos processos de elaboração e tomada de decisão (PELAEZ *et al.*, 2016).

Meijer e Thaens (2010) e Trechsel *et al.* (2003) realçam que as TIC possibilitam que os cidadãos monitorem a responsabilidade de seus representantes em relação a atuação desses na esfera pública. Essa circunstância, resulta no fortalecimento da transparência de toda a atividade política, aperfeiçoa a formação de opinião da sociedade e amplia a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão (PELAEZ *et al.*, 2016).

A participação eletrônica é conceitualmente, e na prática, vinculada à governança eletrônica, que é bidirecional. Por outro lado, a sociedade se interessa pelas ferramentas de governo eletrônico, que são unidirecionais. Entretanto, há possibilidade de participação da sociedade, seja com mais ou menos intensidade, nesses dois contextos (BAXTER, 2017).

O uso da tecnologia, para superar desafios que afetam a democracia, pode redundar, mesmo que inconscientemente, em alterações nas práticas democráticas atuais. É possível, que o emprego da internet, para viabilizar e ampliar a participação eleitoral, possa resultar num processo alternativo, que levaria à democracia direta e a uma administração democrática descentralizada, aliadas essas, progressivamente, à democracia digital (BARBERAN, 2018).

A sociedade espera que os sites de órgãos públicos, além de serem funcionais, eficientes e adequadamente projetados, oportunizem a interação entre cidadãos e governos e a participação da coletividade na elaboração de serviços públicos adequados às suas necessidades (LEE-GEILLER; LEE, 2019).

Procedimentos como o compartilhamento de dados governamentais em plataformas abertas, geram um governo mais transparente, eleva a confiança da sociedade no setor público e aperfeiçoa a participação eletrônica, de forma a melhorar o processo de tomada de decisão (BINDU; SANKAR; KUMAR, 2019).

A tecnologia pode levar à solução de aspectos políticos e sociais da governança atual e os sites governamentais são instrumentos essenciais para essa tarefa. Esses portais eletrônicos devem ter uma formatação que estimule princípios e processos democráticos, isso pois executam funções diversificadas como exibição de informações e prestação de serviços públicos que permitem a participação social (LEE-GEILLER; LEE, 2019).

Os estudos apontam que a governança evoluiu das ações governamentais convencionais, para serviços eletrônicos voltados para o cidadão, que envolvem a participação da comunidade na tomada de decisão do governo, que resulta na democracia e na governança participativa (BINDU; SANKAR; KUMAR, 2019).

Ao se abordar a democracia digital, não se pode esquecer os mecanismos de participação, que se dão simultaneamente com o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação, isso sem se olvidar do cotidiano dos cidadãos (CLARAMUNT, 2019).

O florescimento da democracia, indo de um primeiro momento, em que existe eleições livres, mas há concentração de poder nas elites, para um estágio mais avançado, só é possível com a ampliação do debate político e dos diversos tipos de controle social, que se iniciam no plano local e são robustecidos pela descentralização. A descentralização e o controle social requerem que existam direitos dos cidadãos, a principiar pela divulgação absoluta de informações sobre o setor público. Eles necessitam da instituição do aparato legal e do avanço democrático. Não há uma troca entre democracia, descentralização e controle social. Porém, a descentralização e o controle social são consequência da democratização, bem como, são determinantes para aprimorar a Governança Democrática (BRESSER-PEREIRA, 2002).

A democracia, baseada no poder do povo, busca traduzir os desejos da sociedade. Dessa forma, a democracia se utiliza de instrumentos que possibilitam à comunidade influenciar as tomadas de decisões. A participação pode se dar pela democracia representativa, que ocorre com a eleição de indivíduos oriundos do povo, que irão governá-lo ou pela democracia participativa, pela qual mecanismos efetivos e diretos possibilitam a participação (PELAEZ *et al.*, 2016).

Conforme Heeks (2001) e Welp (2007), a democracia representativa vem sendo alvo de críticas de cidadãos que não se sentem representados por esse sistema. Piehler; Wirtz; Daiser (2016) e Subirats (2002) afirmam que, tanto em democracias mais consolidadas, quanto naquelas mais recentes, há elevados níveis de descontentamento com a prática real e institucional da democracia representativa. Em diversos pontos do planeta, a sociedade está desenvolvendo esforços para alcançar um maior nível de participação (PELAEZ *et al.*, 2016).

Após 2012, a pesquisa de governança eletrônica entra num estágio que enfatiza a democracia eletrônica, a governança participativa e os dados abertos (BINDU; SANKAR; KUMAR, 2019).

A democracia eletrônica é o uso de TIC no sentido de ampliar a inserção e participação da sociedade nos diálogos e decisões de governo, tornando viável uma gestão pública aberta, transparente e dotada de *accountability* (SANTOS, 2014).

A definição de democracia eletrônica é indevidamente confundida com as de governo eletrônico, governança eletrônica, regulamentação eletrônica, votação eletrônica e participação eletrônica, circunstância que dificulta uma nitidez conceitual. É lícito compreender a

democracia eletrônica como o uso de tecnologias digitais que acarretam na efetivação de procedimentos que são essenciais para a adoção de deliberações coletivas (GOMETZ, 2017).

O conceito de democracia eletrônica inclui a utilização ampla e regular de novas Tecnologias da Informação e Comunicação para auxiliar e complementar a participação democrática (CLARAMUNT, 2019).

Existe uma diferenciação conceitual entre governo eletrônico e democracia eletrônica, o primeiro está relacionado com a prestação de serviços públicos e a segunda está vinculada ao envolvimento do cidadão em processos políticos (LEE-GEILLER; LEE, 2019).

De acordo com Backus, (2001) e Garson (2006), o emprego das TIC no setor público está associado à democracia, ou democracia eletrônica (e-democracia), pois os cidadãos têm melhores possibilidades de acessar informações sobre processos e escolhas públicas. Tal circunstância resulta num aperfeiçoamento da eficiência, da equidade e da qualidade da participação democrática (LEE-GEILLER; LEE, 2019).

Possivelmente de uma maneira idealizada, tem-se a pretensão de que a democracia eletrônica, com o uso das TIC, viabilize o alcance da governança digital. Mediante essa, os cidadãos adultos de uma sociedade democrática têm a oportunidade de interferir, de modo igual, nas propostas, desenvolvimento e negociação de políticas públicas e de sua legislação, bem como, na implementação de ações advindas dessas. Isso em um processo que ocorra de forma on-line e que seja acessível pela internet (BAXTER, 2017).

Somente o uso das TIC, num ambiente de governo eletrônico, em que haja a ampliação da participação dos cidadãos, não será suficiente para gerar entusiasmo cívico que redunde numa plena democracia eletrônica. Contudo, essa é uma possibilidade auspiciosa, pois realça atribuições relevantes que o governo eletrônico e a governança eletrônica têm no encurtamento da distância entre cidadãos e governo e no estímulo do relacionamento colaborativo ancorado na participação eletrônica (BAXTER, 2017).

Apenas concluir que as TIC possibilitam à sociedade participar de uma forma mais ampla de processos de decisões, em relação ao patamar que se tinha na democracia analógica, não é suficiente. É indispensável abordar aspectos essenciais a respeito de como e quando os cidadãos podem participar mediante a utilização dos instrumentos de democracia digital (GOMETZ, 2017).

Diante dos pressupostos teóricos apresentados nesta seção, observando-se a contextualização da transparência e as diferentes dimensões sobre a Governança Pública, o estudo considera a transparência como eixo principal de análise, sendo este um princípio da Governança Pública. Fundamento esse, especialmente considerado na Governança Eletrônica

e defendido por Holzer e Kim (2006), Trechsel *et al.* (2003), Meijer e Thaens (2010) e Baxter (2017), que vincula a prestação de serviços públicos cada vez mais conectada ao que chamam de governo digital, a qual correlaciona a participação do cidadão conectada a um processo de governança.

Assim sendo, considera-se, na leitura do arcabouço teórico da transparência e da governança, que quanto maior o acesso às informações governamentais e a dados públicos, mais ampla será a participação social. Em especial, entende-se a participação como “envolvimento do cidadão”<sup>3</sup>, quando verifica-se a participação dos cidadãos na gestão pública, sendo o dispositivo que permite alargar este acesso é justamente a qualidade da transparência, que está conectada não somente ao tipo de informação, mas à forma como é tratada, qualificada e disponibilizada para a sociedade.

### **3.4 Incursão pela Governança Democrática**

Nesta seção será realizado o esforço de se buscar encontrar a trajetória, a conceituação e a caracterização da Governança Democrática, conforme apontamentos preliminares do PNUD (2018) e de Brow (2003), destacados no Quadro 6 (Tipos de Governança). Em realidade, determinar, de modo cabal e preciso, os contornos teóricos e demais linhas definidoras desse movimento ainda é inviável, pois ele é uma obra em construção. Isso pois, a Governança Democrática está sendo formatada a partir das diversas visões e tendências de autores e instituições que focam seus trabalhos na formulação desse tema. Por consequência disso, a Governança Democrática pode caminhar para dimensões que se apresentam como distintas e, por vezes, antagônicas. Então, é a empreitada de trazer mais conhecimento sobre esse modelo que se realizará a partir deste ponto, contudo, sem a pretensão de se chegar a um entendimento categórico sobre o assunto.

No que diz respeito ao percurso de constituição das ideias da Governança Democrática, observa-se que ele resultou do processo de reformas da atuação do Estado. Nesse cenário, propostas de atualização da atuação estatal migraram de uma feição mais burocrática, de intervenção do próprio Estado e de suas entidades na sociedade para a prestação de serviços e oferta de bens, para um modelo pró-mercado, em que pontificaram as propostas de

---

<sup>3</sup>Alguns autores mencionados nesta perspectiva: Bovaird (2005); Torfing e Triantafillou (2013); Bevir (2013); Grossi e Steccolini (2014); Pestoff (2011); Gupta; Suri; Singh (2019); Lee-Geiller; Lee (2019); Bindu, Sankar, Kumar (2019); Claramunt (2019); Pelaez *et al.* (2016); Santos (2014); Claramunt, (2019); Baxter (2017); Elinor e Ostrom (1999); Parks *et al.* (1999); Gbikpi e Grote (2002), na qual verifica-se a participação dos cidadãos na gestão pública.

enxugamento do aparelho público, a preocupação com a eficiência e a contenção de gastos tidos como desarrazoados. Nota-se mesmo, que a Governança Democrática resultou de um desdobramento e refinamento das transformações que fizeram emergir a governança e a governança pública.

Inicialmente, as atenções da Governança Democrática aparecem relacionadas às questões sobre o desenvolvimento econômico. Para os economistas, o sucesso das reformas de mercado está ancorado na existência de instituições políticas adequadas. Por conseguinte, a qualidade da governança ganhou destaque porque relacionou-se com a eficiência econômica, especialmente no auxílio às nações em desenvolvimento, e não por inquietações democráticas (BEVIR, 2010).

A primeira onda de reformas reduziu o protagonismo do Estado, pelas terceirizações e privatizações. Para os neoliberais, independentemente de como entendem a democracia, a nova gestão pública está vinculada à boa governança, que depende da mercantilização para gerar eficiência e deter a corrupção. Por outro lado, os críticos do neoliberalismo evidenciam o contraste entre NPM e valores democráticos. Para esses, ao contratar serviços o Estado desperdiça a capacidade de fiscalizar e monitorar as atividades do próprio setor público, o que redundava numa confusão entre as linhas de responsabilidade (BEVIR, 2010).

A segunda onda de reformas ganhou impulso pela busca da eficiência, não houve refutação à mercantilização, porém foram realçadas as redes, parcerias e governança integrada. Críticos argumentam que essas reformas solapam a democracia, por instituir um sistema de governança intrincado para uma prestação de contas pertinente e representativa. Ocorre uma preocupação disseminada sobre “déficits democráticos”, na direção de taxas declinantes de participação e engajamento social que sugerem enfraquecimento na legitimidade, que resultará na diluição da eficácia das políticas públicas (BEVIR, 2010).

A promoção deliberada da governança em rede envolve preocupações a respeito sobre déficits democráticos e diminuição da participação do cidadão. Nesse cenário, vários governos lançam mão de parcerias locais como forma de tratar a exclusão social. A segunda leva de reformas do setor público incorpora iniciativas de cuidar da exclusão social mediante parcerias. As parcerias respondem aos problemas trazidos pela mercantilização e pela NPM. Pesquisas indicam que as parcerias possibilitam a inclusão de parcelas excluídas e desfavorecidas da população (BEVIR, 2010).

Nota-se, que vários governos adotaram plataformas tendentes à democracia deliberativa empoderada, na busca de ampliar o capital social e a legitimidade democrática. Nesse contexto, um segundo movimento de reformas estatais buscou sedimentar princípios institucionais

advogados por Fung e Wright, como: diálogo, participação, consenso, empoderamento e inclusão social (BEVIR, 2010).

Mesmo a primeira onda de reformas no setor estatal não atingindo o objetivo de ofertar serviços públicos mais eficientes e responsivos, ela traz questões sobre transparência e legitimidade, isso pois os agentes da área privada não são eleitos por vias democráticas, e, dessa forma, não tem obrigações de dar satisfações aos políticos eleitos. Ao final, a expansão da atuação dos sujeitos oriundos do mercado na arena pública traz indagações sobre o tema da responsabilidade (BEVIR, 2010).

Insistindo-se nas análises de Bervir (2010), constata-se a inserção da concepção de governança no debate sobre o aperfeiçoamento do funcionamento do setor público. Verifica-se que a governança está associada com a possibilidade da instituição de parcerias com a sociedade, com o propósito deter a exclusão de camadas da sociedade, incrementar a participação, a interação e o empoderamento social.

Como aludido, a definição da Governança Democrática está sendo construída até o presente, pois esse é um tema ainda em elaboração, de acordo com as perspectivas dos autores que trabalham a questão. Dessa forma, investigadores como: Schiel, Langford, Wilson, Bhuiyan, Cheema, Nzongola-Ntalaja, Habermas, March e Oslen tratam a matéria de modo diversificado, ligando essa a temas díspares, como participação, transparência, justiça, democracia, legitimidade, responsabilização, como será apresentado.

Os elementos caracterizadores da Governança Democrática, da mesma forma, sofrem significativa variação, segundo a visão dos pesquisadores e organismos que se ocupam do tema. Destacando-se alguns autores citados a seguir:

a) A Governança Democrática, que na maioria das vezes é tida como procedimentos e regras que geram um governo participativo, está no cerne da questão da possibilidade de respeito dos Estados em relação aos direitos humanos (SCHIEL; LANGFORD; WILSON, 2020).

b) Para Bhuiyan (2015), a Governança Democrática é compreendida como uma força capaz de modificar a governança de uma nação em um dispositivo transparente, responsável, não discriminatório e legal, que tem o poder de melhorar a qualidade de vida das pessoas. Três esteios sustentam a Governança Democrática: a participação inclusiva; instituições responsivas e adesão a práticas internacionais.

c) Cheema (2005) delinea a Governança Democrática como um conjunto de procedimentos pelos quais a sociedade cria consenso e formula normas, regras de direitos humanos e políticas que almejam justiça, bem-estar e proteção ambiental (BHUIYAN, 2015).

d) Nzongola-Ntalaja (2004) apresenta a Governança Democrática relacionada à administração pública que reconhece os princípios universais da democracia, numa gestão que busca a aquiescência e a participação da sociedade, a legitimidade, a responsabilização dos governantes e a respostas desses aos interesses do cidadão (BHUIYAN, 2015).

e) Habermas (1998) e March e Oslen (2004) presumem que no ambiente da Governança Democrática, instituições viabilizam estruturas que possibilitam o florescimento e a difusão de valores democráticos (BHUIYAN, 2015).

Contudo, é possível frisar autores que recorrentemente abordam a Governança Democrática, para esboçar as suas peculiaridades. Dessa forma, destaca-se que um dos componentes centrais a Governança Democrática, certamente é ter a sociedade, o cidadão, os interesses da coletividade, como foco essencial de atenção do Estado, conforme acentuam os autores a seguir.

Hydén e Samuel (2011) entendem que nos países mais desenvolvidos, onde imperam intrincadas relações políticas, a Governança Democrática pode ser compreendida, dentre outras formas, como um *locus* de poder cidadão (BHUIYAN, 2015).

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/PNUD (2009) a Governança Democrática necessita de parcerias estratégicas processadas em arenas sociais e políticas para confeccionar e direcionar as políticas públicas. As parcerias estratégicas precisam contar com a participação da sociedade civil, notadamente de redes de mulheres, nos patamares local, nacional e global.

Os governos isoladamente não são capazes de implementar e garantir o desenvolvimento humano sustentável e a Governança Democrática. O PNUD, então, busca envolver-se com as Organizações da Sociedade Civil e promover a participação cívica, e compreende, que a atuação de cada cidadão e das entidades sociais, constitui-se num direito fundamental. A participação cívica coletiva viabiliza a Governança Democrática, oferecendo aos indivíduos a possibilidade de: (i) proteger os direitos humanos e liberdades essenciais; (ii) serem escutados nas decisões que impactam em suas vidas; (iii) responsabilizar os agentes que tomam as decisões (PNUD, 2009).

Conforme Filgueiras (2018), a Governança Democrática busca expandir o campo de atuação da gestão pública, oferecendo aos gestores, além de ferramentas de direção, possibilidades de procurar alcançar o interesse da coletividade. Esse autor complementa que um conjunto de ações propostas pela OCDE para a governança do setor público considera, entre outros aspectos, que a gestão deve ser norteada por uma perspectiva de ações direcionadas para

o cidadão. Tal característica alarga a qualidade do governo e dos serviços públicos, o que resulta em maior legitimidade para o Estado e na superação da desconfiança institucional.

Minow (2003) espera que a solução do dilema de equilibrar flexibilidade e eficiência da moderna governança, com comportamentos públicos adequados e a necessária supervisão governamental, esteja numa nova configuração estatal, que tenha reverência aos valores públicos, ponha os cidadãos, e não os resultados, no centro de sua atenção e esteja disponível para esclarecer sobre suas normas de funcionamento, autoridade e poderes (BEVIR, 2010).

Outra propriedade fulcral a notar, em relação à Governança Democrática, é a possibilidade de, em um ambiente operacionalizado a partir da internet e das formas digitais de comunicação, haver o aprimoramento da gestão pública. O sentido seria o dessa plataforma eletrônica viabilizar a agregação e a organização de cidadãos, que procuram alcançar objetivos comuns, solucionar problemas coletivos, produzir bens públicos, agir de modo autônomo – desvinculado do Estado –, buscar a eficiência pública, promover o controle social, a legitimidade e a justiça social. Tudo isso conforme a compreensão de Fung; Gilman e Shkabatur (2013) e Fung (2015), como visto em seguida.

Autores que são percussores em relação à dinâmica singular das plataformas de comunicação digital, como mídia social, e produção colaborativa, têm perspectivas auspiciosas em relação à capacidade da internet para ampliar significativamente a qualidade da Governança Democrática. Ao mesmo tempo que as Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) possibilitam que grupos de cidadãos se organizem para alcançar objetivos compartilhados, isso de modo mais eficaz do que as organizações tradicionais, a relevância de outros arranjos habituais sofre redução. Tal transformação produz dois avanços para a Governança Democrática. Um primeiro, associado aos democratas participativos, que resulta no engajamento franco dos cidadãos na geração de bens públicos, para uma performance autônoma. O outro, é que, nesse contexto, as pessoas, usando as TIC, realizam diversas atividades com mais eficácia, eficiência e rapidez, quando cotejadas com os arranjos tradicionais (FUNG; GILMAN; SHKABATUR, 2013).

Existem ainda outros três benefícios graduais das TIC para a Governança Democrática – procedimentos baseados na verdade, mobilização de pessoas e a instauração de controle social – que terão repercussões cada vez mais significativas, isso tendo em vista que o emprego dessas tecnologias informacionais aumenta o empenho de organizações e cidadãos para chegarem a objetivos comuns (FUNG; GILMAN; SHKABATUR, 2013).

Há possibilidade da participação do cidadão para a viabilização de três valores da Governança Democrática: eficácia, legitimidade e justiça social. Inovações participativas

direcionadas para um governo eficaz, são resultado das restrições ao setor público em várias sociedades associadas à busca por engajamento individual e possibilidades de tecnologia digital. A agudização dos déficits de legitimidade dos governos representativos oportunizou a participação social que amplia a legitimação. Contudo, os efeitos dessa participação sobre a legitimidade ainda não são precisos. O empenho pelo incremento da justiça social, mediante a participação dos cidadãos, enfrenta percalços (FUNG, 2015).

Diversas circunstâncias sugerem para a possibilidade de governança eficaz por intermédio de um engajamento individual. Pesquisas indicam que os mais jovens procuram se envolver mais com os problemas da sociedade que mais os afligem, contexto que cria possibilidade para coprodução individualizada. Outra, são as tecnologias digitais e as mídias sociais que fornecem instrumentos para os cidadãos se apropriar de mais informações a respeito dos problemas públicos, fato que os levam a ser parceiros eficazes na solução de questões coletivas (FUNG, 2015).

A proposta, a partir deste momento, é coligir as demais características balizadoras da Governança Democrática, segundo o catálogo de autores consultados. De acordo com o anteriormente explanado, ainda é um desafio delimitar, com precisão, os elementos da Governança Democrática, pois essa está em constante atualização e formatação, conforme os estudos elaborados sobre a temática. Contudo, o objetivo derradeiro é levantar as feições desse movimento, e que poderão servir de eixo para sustentar as análises teóricas e práticas que serão desenvolvidas em momento posterior desta pesquisa.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é um dos organismos que mais frequentemente trabalham com a temática da Governança Democrática e empenha-se em elaborar e refinar o debate acerca do assunto, como será visto nos próximos excertos. Nessa circunstância, o PUND (2002) a Governança Democrática é um requisito indispensável para o desenvolvimento humano, num ambiente em que os cidadãos possam participar das instituições e das decisões que impactam em suas vidas, e ainda, que aqueles que detêm poder devam ser responsabilizados por suas atuações.

O PNUD ampara os objetivos da Governança Democrática, mediante do aperfeiçoamento das instituições governamentais centrais, nas esferas nacional, regional e local. No nível nacional há o auxílio para o fortalecimento do engajamento cívico, que diz respeito a instrumentos como legislação eleitoral, instituições e procedimentos, canais de mobilização (a exemplo de partidos políticos e organizações da sociedade civil) e de comunicação (acesso a redes de informação, governança eletrônica e mídia independente). Essas medidas buscam elevar a participação social em diálogos de políticas públicas e tomadas de decisão. A reduzida

participação cívica, ou mesmo o solapamento dessa, geram dúvidas sobre a confiança pública e a legitimidade do governo (PNUD, 2008).

Em muitas nações, uma severa dificuldade para o aprofundamento da democracia é a consolidação de princípios basilares de Governança Democrática, tais como: sociedade atuante, que fiscalize governo e empresas privadas, e possibilite formas alternativas de participação política. A Governança Democrática requer o fortalecimento das instituições democráticas, para que possa haver o acompanhamento das alterações na distribuição do poder econômico e político, e necessita da promoção de políticas democráticas, que viabilizem a participação e a responsabilização pública, ainda em situações em que o poder e os processos não estejam localizados nas instituições formalmente constituídas pelo Estado (PNUD, 2002).

A responsabilidade assume papel central na Governança Democrática, no sentido de assegurar que os agentes que detêm a confiança pública estão se comportando de modo justo e eficaz. Tal circunstância envolve tanto a questão de empresas, que por exemplo poluem o ambiente e não são punidas, quanto, especialmente, de servidores públicos, como médicos e professores, que não obedecem aos padrões profissionais mínimos estabelecidos. Aperfeiçoar a responsabilidade e as instituições responsivas é um requisito essencial da Governança Democrática que trabalha para o desenvolvimento humano (PNUD, 2002; PNUD, 2008).

A dilatação da arena política e cívica, para permitir o engajamento social e popular, é essencial para o aperfeiçoamento da democracia e o estabelecimento da Governança Democrática. O Estado, que deve resguardar as liberdades civis e políticas, e a sociedade, que exerce essas funções, são os responsáveis pela expansão desse ambiente (PNUD, 2002). Por outro lado, para esse mesmo organismo (2009), a Governança Democrática necessita de sistemas administrativos robustos. Quando ocorre de as instituições públicas terem fragilidade de gerir temas como integridade, eficiência e eficácia, há embaraço para implementar leis e políticas que assegurem responsabilidade, transparência e oferta de serviços canalizada para o cidadão.

Na essência de um contrato social consistente, pactuado entre o Estado e a sociedade, estão colocados sistemas e processos de Governança Democrática, que ampliam a responsabilização dos agentes públicos que tomam decisões e a participação e a representação de diversos segmentos da sociedade (PNUD, 2015).

Elevados patamares de corrupção podem ser comparados a altos graus de desigualdade, sendo essas circunstâncias também propulsoras do extremismo violento. O PNUD, diante dessa constatação, propõe que o combate à corrupção seja um dos principais esteios na sua tarefa de promover a Governança Democrática. Ao adotar, em setembro de 2015, o tratado

“Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, os Estados-Membros da ONU buscaram um programa planetário para uma luta contra a exclusão. Essa plataforma realça pontos básicos da Governança Democrática, tais como: paz, segurança, justiça, combate à corrupção, participação inclusiva, acesso à informação e direitos humanos (PNUD, 2015).

Como eixo integrante de suas atuações de Governança Democrática, o PNUD auxiliou na implantação de medidas de transparência, responsabilidade e integridade. Nesse contexto, o Programa estimulou ações que visam a participação inclusiva, o fortalecimento de instituições governamentais responsáveis e responsivas e a base da Governança Democrática ancorada em princípios internacionais. A mesma instituição acredita que aparatos robustos de Governança Democrática são indispensáveis para dar repostas aos anseios da sociedade relacionadas a questões como possibilidade de manifestação, desenvolvimento, Estado de direito e responsabilidade (PNUD, 2016).

Além do PNUD, Bevir, Fung, Bhuiyan, Filgueiras, como já exposto, e ainda Heo e Park são outros autores que mediante investigações regulares tentam caracterizar a Governança Democrática, conforme será verificado nas próximas passagens.

A Governança Democrática inclui processos políticos e instituições ancorados no controle da coletividade sobre as deliberações públicas e os tomadores de decisões, equidade de respeito entre os cidadãos na prática desse controle, de acordo com Tommasoli (2007) e, conforme Santiso (2002), compreende o envolvimento civil e possibilidades de participação das decisões públicas (HEO, 2017).

Evans (1995) esclarece que a Governança Democrática possibilita um protocolo de transformação sustentado pela habilidade estatal que permita o pleno exercício do governo e instrumentos de interação com os desejos da sociedade, nos quais a autonomia burocrática dialogue com um interesse público plural e aberto. Na visão de Rothstein (2010) a Governança Democrática enaltece a qualidade do governo, e essa virtude engloba a aptidão de atuar e gerar resultados uniformes para a sociedade, a capacidade de obstaculizar a corrupção e a prática legítima da autoridade pública (FILGUEIRAS, 2018).

Bevir (2010) elucida que, com a diversificação e complexidade das sociedades, os governos tornaram-se incapazes de representar preferências e interesses múltiplos dos cidadãos, fato que gerou falta de confiança na administração pública. Para suplantar essa disfunção, é sugerida a implementação da Governança Democrática, que deve incluir preceitos como comunicação política e distribuição de poder, isso segundo Bang (2003) e Gerring, Thacker e

Moreno (2005 e 2008), e, também, conforme Armstrong (2002) e Morrison (2000), avaliação mútua, controle das instituições e revigoramento da autonomia da sociedade civil (HEO, 2017).

A Governança Democrática está relacionada com o quanto que o desempenho da autoridade pública pode ser responsabilizado perante a sociedade. Existem três características claras da Governança Democrática: liberdade política, controle popular e competitividade eleitoral. A liberdade política é avaliada por dois aspectos, a captura à liberdade de expressão e a livre associação. O controle popular é dimensionado pela agregação de dois itens: a capacidade que os cidadãos têm de escolher e substituir aqueles que possuem autoridade, e o poder da sociedade de fiscalizar aqueles que têm autoridade, responsabilizando-os por suas atitudes. A competitividade eleitoral é aferida pela combinação de soluções a duas interrogações: uma mede a justiça nos certames eleitorais e a seguinte a definição das eleições (PARK, 2017).

Filgueiras (2018), sustentando em Fung (2015), Evans (1995) e Filgueiras (2016), afirma que a Governança Democrática necessita de instrumentos que realcem a participação e deliberação, as capacidades estatais para disponibilizar serviços voltados para o cidadão e o robustecimento de mecanismos de transparência e de *accountability*. A participação e deliberação elasm a legitimidade da governança, resultam em processos decisórios menos sujeitos aos interesses de grandes grupos e mais inclusivos da sociedade. As capacidades estatais refletem a competência do governo para promover políticas e serviços direcionados ao cidadão, que geram resultados equitativos embasados na eficiência e eficácia, voltados para a solução de problemas. Essas características devem proporcionar arenas de diálogo com a sociedade, que possibilitem o acompanhamento e avaliação de resultados, o emprego de novas tecnologias e direcionem a administração para resultados de justiça social, equidade e efetividade, suavizando os propósitos econômicos. Finalmente, a Governança Democrática enfatiza ferramentas de transparência (disponibilidade de informações que podem ser usadas pela coletividade para avaliar o valor adicionado pelas políticas públicas) e de *accountability* (responsabilização de agentes estatais por instituições que monitorem outras entidades e que têm a prerrogativa de processar, julgar e penalizar comportamentos que se afastem do interesse público).

Consoante Filgueiras (2018), três aspectos essenciais são trazidos pela Governança Democrática na formação da gestão pública: (a) competências estatais para implementação e coordenação; (b) instrumentos de transparência e *accountability*; e (c) ferramentas que possibilitam a participação política. O mesmo pesquisador enfatiza que a Governança Democrática assegura uma noção de progresso institucional da administração pública envolta

na sua inerência ao regime democrático. A feição pragmática e experimentalista da Governança Democrática está assinalada nos valores plurais das sociedades democráticas que garantem legitimidade de um interesse público autêntico, que chancela a administração governamental a promover suas ações. Conjugação participação, capacidades estatais, transparência e *accountability* possibilita projetar mudanças que possam fortalecer a administração pública, considerando servidores estatais que planejam, implementem, monitorem e avaliem constantemente a incorporação de valores públicos à ação do Estado.

Diversos estudos indicam que nos objetivos da Governança Democrática estão incluídos a proteção das liberdades políticas e dos direitos humanos, além da supressão da discriminação. Com o propósito de alcançar esses alvos, as reformas de governança devem não somente buscar aprimorar instituições, como também construir regramentos que assegurem que a sociedade usufrua de voz na teoria e na prática (BHUIYAN, 2015).

Norris (2012) desenvolve uma teoria de Governança Democrática, composta por duas dimensões. A primeira, da democracia, compreende a capacidade dos cidadãos de expor suas necessidades e responsabilizar os políticos eleitos. A outra, da governança, enfatiza capacidade que os órgãos estatais têm de promover o cumprimento das leis (PARK, 2017).

Park (2017) enfatiza o aspecto do poder, onde distingue três tipos de governança: burocrática, baseada na lei e democrática. A burocrática, ou administrativa, relaciona-se com o exercício da autoridade pública sustentado em normas e conhecimentos técnicos. A baseada na lei está vinculada ao desempenho da autoridade conforme as regras sociais. A Governança Democrática vincula-se ao exercício da autoridade estatal responsável perante a sociedade. O primeiro tipo de governança é marcado pelo uso efetivo do poder do Estado, e, do contrário, os demais são caracterizados pela limitação do poder de Estado.

Em caso de alguns novos estudos estarem corretos, o Brasil pôde ser considerado um novo núcleo de soergimento democrático e de criatividade institucional. Cidades pelo país possibilitam que milhões de brasileiros participem de um conjunto de novas instituições de Governança Democrática participativa, que possibilita controle em relação aos empreendimentos municipais, planejamento urbano, saúde, desenvolvimento comunitário e demais ambientes das comunidades (FUNG, 2011).

Conforme Cohen (1989) e Fung (2007), tratando-se de teoria política, as razões para maior participação são resultado do anseio de aumentar a legitimidade no contexto da Governança Democrática. Um eixo principal da democracia representativa é que a legislação e políticas são legítimas porque os cidadãos podem influenciar os políticos e os partidos que

confeccionam as regras, e, nas eleições futuras, têm o poder de avaliar os desdobramentos dessas ações e imputar responsabilidade aos políticos (FUNG, 2015).

Segundo Fung (2015), ao possibilitar mais contundentemente a participação dos cidadãos, as entidades estatais podem elevar sua eficácia, pois angariam mais informações, capacidades e habilidades variadas dos cidadãos. Múltiplas formas de participação administrativa buscam aumentar a eficácia da gestão pública, tais como: reuniões de policiamento comunitário (Skogan e Hartnett 1997), conselhos escolares (Fung 2004) e associações de bacias hidrográficas (Sabatier et al. 2005; Weber 2003).

Importante realçar que as reformas participativas que procuram expandir a legitimidade ou eficácia da Governança Democrática, podem, em certas circunstâncias elevar a justiça social. Isso pois, quando os movimentos de reformulações de governança participativa agregam cidadãos e suas demandas, que estavam antes excluídos, podem aumentar a igualdade, pois esse grupo de pessoas pode, então, buscar, de modo mais eficaz, por bens, serviços, direitos, status e autoridade (FUNG, 2015).

Haque (2001) indica que reformas administrativas reduziram a publicidade dos serviços públicos, pois dissolveram a distinção entre o público e o privado, restringiram a função do setor público, fragilizaram as linhas de responsabilidade e corroeram a confiança no governo. Esse autor alega que a erosão da publicidade tem impactos de longo prazo no serviço público, pois a difusão de procedimentos e valores empresariais coloca em risco princípios do serviço público como: igualdade, interesse público, dignidade humana e justiça social, além de levantar dúvidas sobre a perspectiva de responsabilização, que o monitoramento social da atividade pública promove, a partir de procedimentos democráticos, como debates de congressistas, comissões legislativas e tribunais administrativos. O mesmo autor acredita que essa preocupação ganha sentido em virtude da desconfiança dos cidadãos sobre as instituições de Estado ser uma característica relevante da Governança Democrática, pois é esperado que os cidadãos fiscalizem a atividade estatal, manifestem discordância e busquem promover mudanças (BEVIR, 2010).

Segundo Haque (2001) a desconfiança da sociedade nas instituições estatais é um aspecto de realce da Governança Democrática. É esperado que os cidadãos monitorem o funcionamento do Estado, possam apresentar dúvidas e questionamentos e atuem para possibilitar mudanças na sociedade. Por outro lado, institucionalistas como Considine (2002) receiam que a nova configuração do Estado, com prestação de serviços públicos por empresas privadas acarrete a perda de sua legitimidade, de modo que a preponderância dos interesses particulares e lucros financeiros acabem solapando a confiança no Estado (BEVIR, 2010).

A responsabilidade está incluída na obrigação legal de dar resposta aos questionamentos e interesses dos cidadãos atingidos por determinadas políticas públicas. Essa capacidade pressupõe que a sociedade obtenha dados que permitam a avaliação dessas políticas públicas. Nesse sentido, informações imprescindíveis sobre os gastos do governo e o exercício da autoridade pública devem estar disponíveis aos parlamentares e cidadãos. Ainda, a possibilidade de resposta tem relação com os resultados alcançados pelas ações governamentais terem o poder de impelir os agentes públicos a procederem conforme os regulamentos. Então, legisladores e os cidadãos, que elegeram aqueles, necessitam ter o poder de submeter os servidores do governo aos ditames legais (BEVIR, 2010).

A suspeita em relação aos níveis democráticos oferecidos pela nova governança pode redundar que cidadãos procurem possibilidades inovadoras de participação cívica, ou, no mínimo, aperfeiçoar as possibilidades estabelecidas de participação. Um patamar maior de pluralismo e participação gerarão inclusão, empoderamento, justiça social, liberdade e igualdade (BEVIR, 2010).

A democracia deliberativa com poder está ancorada em três cânones. O inicial, atenção em problemas concretos, a exemplo de orçamentos municipais, segurança e saúde pública, qualificação profissional, pode resultar na cooperação local, ampliando a confiança na eficácia governamental. O outro, o envolvimento do cidadão com servidores públicos, gera a restrição de funções próprias de burocracias ineficientes e lentas. Por fim, a confiança em procedimentos deliberativos, pelo qual os cidadãos devem acordar soluções para problemas práticos a partir de diálogos entre si (BEVIR, 2010).

O Quadro 8 adiante é resultado dos estudos avaliados, que tratam da experiência da Governança Democrática e traz o levantamento das características substanciais que transitam nesse movimento, citando ainda os autores que abordaram cada um desses elementos, bem como, traz uma descrição sucinta de cada um desses.

**Quadro 8.** Características da Governança Democrática.

<b>Características</b>	<b>Autores</b>	<b>Descrição</b>
“Acesso à informação”	PNUD (2015); Bevir (2010)	Os cidadãos passam a ter mais acesso às informações do governo
“Accountability”	Evans (1995); Filgueiras (2016); Filgueiras (2018); Fung (2015)	Melhora a prestação de contas do governo
“Centralidade”	Bever (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2015); PNUD (2015)	As atenções, políticas e serviços gerados pelo governo passam a ter como objetivo central os cidadãos
“Combate à corrupção”	PNUD (2015); Rothstein (2010)	O combate à corrupção é facilitado
“Confiança”	Bever (2010); PNUD (2002)	Os cidadãos passam a ter mais confiança no governo

**Quadro 8.** Características da Governança Democrática.

<b>Características</b>	<b>Autores</b>	<b>Descrição</b>
“Controle”/ “Fiscalização”	Armstrong (2002); Bevir (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2011); Fung (2015); Fung, Gilman, Shkabatur (2013); Haque (2001); Heo (2017); Morrison (2000); PNUD (2002); Park (2017); Tommasoli (2007)	Os cidadãos têm mais possibilidade de controlar/fiscalizar o funcionamento do governo
“Diálogo”	Evans (1995); Bevir (2010); Filgueiras (2016); Fung (2015); PNUD (2017)	O diálogo entre governo e cidadãos é ampliado
“Empoderamento”	Bever (2010); Hydén, Samuel (2011)	Os cidadãos passam a ter mais poder na sua relação com o governo
“Engajamento”	Bever (2010); Fung (2015) Fung, Gilman, Shkabatur (2013) Santiso (2002); PNUD (2002)	Os cidadãos passam a ter interesse por resolver problemas e questões que afetam toda a sociedade
“Honestidade”/ “Integridade”	PNUD (2016)	O governo passa a atuar com mais honestidade/integridade
“Inclusão” / “Inclusão social”	Bever (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2015); PNUD (2009); PNUD (2015); PNUD (2016)	Grupos de cidadãos, que antes não tinham possibilidade de dialogar/interagir com o governo, passam a ser ouvidos por ele
“Interesses da sociedade”	Filgueiras (2018)	O governo busca atender os interesses da sociedade
“Legalidade”	Bever (2010)	O governo passa a atuar dentro da legalidade
“Legitimidade”	Cohen (1989); Evans (1995); Filgueiras (2016); Filgueiras (2018); Fung (2007); Fung (2015); Nzongola-Ntalaja (2004); Rothstein (2010)	O governo passa a ter mais legitimidade perante os cidadãos
“Manifestação”	Bhuiyan (2015); Bevir (2010); PNUD (2016)	Os cidadãos têm a possibilidade de se manifestar sobre a Gestão pública
“Participação”	Bever (2010); Cohen (1989); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2007); Fung (2015); Nzongola-Ntalaja (2004); PNUD (2002); PNUD (2009); PNUD (2015)	Os cidadãos têm a possibilidade de participar da gestão pública
“Responsabilidade” / “Comprometimento”	Park (2017); PNUD (2002); PNUD (2008); PNUD (2009); PNUD (2016)	O governo passa a ser mais responsável/comprometido com suas ações
“Responsabilização”	Bever (2010); Cohen (1989); Fung (2007); Norris (2012); Nzongola-Ntalaja (2004); PNUD (2009); PNUD (2015); PNUD (2002)	O governo passa a ser mais responsabilizado por suas ações
“Responsividade”	Bever (2010); PNUD (2008); PNUD (2016)	O governo passa a dar respostas mais rápidas e satisfatórias para as demandas dos cidadãos
“Transparência”	Bever (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Filgueiras (2018); Fung (2015); PNUD (2016)	O governo passa a atuar com mais transparência

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Este não é um rol acabado dos valores da Governança Democrática, porém traz aqueles tidos como relevantes, adequados e úteis para serem usados nos procedimentos de coletas de dados empreendidos futuramente nesta pesquisa, isso conforme as pretensões e objetivos apresentados.

Ainda é indispensável realçar duas características especialmente marcantes da Governança Democrática e que são primordiais para o trabalho intentado. Uma dessas é que o cidadão é tido como o elemento central nesse modelo, convergindo para ele todas as atenções

do governo, devendo ser escutado e ter opinião na formulação de programas que vão impactar diretamente seu cotidiano. Assim, a sociedade é protagonista na Governança Democrática, sendo imperioso que todas as ações estatais devem ser elaboradas tendo em vista as necessidades dela, sendo mesmo requerido que possa participar da confecção de medidas gestadas pela burocracia pública, bem como influenciar, opinar e avaliar, permanentemente, as políticas públicas, isso com a finalidade de aperfeiçoá-las e adequá-las as suas necessidades (PNUD, 2009; FILGUEIRAS, 2018; BEVIR, 2010).

Outra propriedade basilar da Governança Democrática seria o aprimoramento da gestão a partir do uso das ferramentas digitais viabilizadas pela internet. De tal modo, a rede mundial e seus variados dispositivos melhoram a qualidade da governança, viabilizam a organização de conjuntos de cidadãos para lutar por finalidades comuns, engajam a sociedade para a produção de bens e serviços públicos e permitem a realização de tarefas com mais eficácia, eficiência e rapidez (FUNG; GILMAN; SHKABATUR, 2013).

Mobilização de pessoas, formatação do controle social, ampliação da democracia e da legitimidade do governo e a possibilidade dos cidadãos se apropriarem de mais informações sobre problemas públicos, fato que redundam em parceria desses em busca de soluções para problemas coletivos, são mais alguns benefícios trazidos pelas TIC para a Governança Democrática (FUNG, GILMAN, SHKABATUR, 2013; FUNG, 2015).

Deste modo, e em síntese, cabe realçar dois traços essencialmente marcantes da Governança Democrática, que serão enfatizados, segundo os propósitos e particularidades desta pesquisa. O primeiro é que os cidadãos têm papel fundamental na gestão pública, devendo ser o cerne de sua atuação, que considera suas necessidades, e ainda são, impreterivelmente, convidados a opinar na formulação e execução das políticas públicas, além de poder avaliá-las para aprimorá-las, conforme seus interesses. O segundo é que o ambiente da internet e seu conjunto de ferramentas digitais qualificam a governança, possibilitam o agregamento de indivíduos para o atingimento de finalidades comuns, engajam a coletividade para a geração de serviços públicos e permitem a execução de atividades com maior eficácia e velocidade.

Adiante, no item 6.1, serão retomadas algumas das características da Governança Democrática aqui elencadas, que melhor servem ao intuito de construção de um quadro teórico de qualificação da transparência com dimensões e peculiaridades, ancorados nessa Governança e na Transparência Pública, que resultem numa proposta de Transparência Democrática.

#### **4. GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO NACIONAL**

Consoante demonstrado, mundialmente os movimentos de Governança e transparência estão historicamente deveras interligados. Tanto é, que como anteriormente mencionado, a transparência é recorrentemente citada como um dos princípios atrelados às causas da Governança (BOVAIRD, 2005; GROSSI; STECCOLINI, 2014; GUPTA; SURI; SINGH, 2019; LEE-GEILLER; LEE, 2019).

Outrossim, na esfera pátria, nota-se a interconexão desses dois termos, posto que a mobilização global em relação à Governança Pública também alcançou o Brasil. Na dimensão pública, a instauração de normas que promovem a transparência é um sinal incontestado e contumaz trazido pela literatura acerca da afinidade dessas duas temáticas no plano nacional.

Dessa forma, nos três próximos tópicos serão abordadas a Governança Pública e a transparência no contexto brasileiro, conforme a ótica de autores locais, o tratamento dispensado, por instituições estatais e pela legislação, para essas duas questões, além de se buscar o verificar o estágio das pesquisas desenvolvidas no país sobre esses temas.

Este momento é relevante para se enfatizar, que, também no cenário brasileiro, local onde está concentrado o objeto desta pesquisa, ocorre a associação da Governança com a Transparência, bem como essa ligação redundou em legislações sobre o assunto, arcabouço jurídico que determinou a atuação de órgãos de controle sobre a transparência em sites públicos, esses que também são matéria central deste estudo.

##### **4.1. Governança no cenário histórico do Brasil**

Especialmente com a chegada dos anos 1990, com implementação de significativas reformulações econômicas, administrativas e sociais no país, que alteraram a formatação do Estado nacional, é que a Governança passa a ser enfaticamente discutida no cenário nacional. Esse debate reverberou não somente na literatura acadêmica, mas extravasou para o campo das instituições públicas e para o próprio arcabouço legislativo brasileiro, como será visto.

Bresser-Pereira (2001) ao conceituar Governança anuncia que ela é um processo dinâmico onde ocorre o desenvolvimento político, no qual sociedade civil, Estado e governo são responsáveis por elaborar e administrar a vida pública. Na Governança ocorre a vinculação entre os estágios de qualidade das esferas políticas que a formam. O modo como a sociedade se organiza e expressa seus desejos na arena pública, a qualidade das entidades estatais, a

efetividade das agências públicas em fazer a aplicação da legislação e a eficiência do Estado, deveriam ser variáveis correlacionadas (BRESSER-PEREIRA, 2001).

De acordo com Ronconi (2011), somente em meados dos anos 1990 a Governança encontra realce no Brasil, momento no qual o país passa por reformulações econômicas e estruturais de cunho neoliberais, concebe políticas sociais compensatórias e implementa a reforma do Estado, pela qual o modo de atuação do Estado é redefinido.

A Gestão Pública brasileira permanece sofrendo influência da Administração Pública gerencialista, que estabelece destaque para eficiência da gestão e a centralização dos processos decisórios. Contudo, a emergência de um novo patamar de cidadania, que requer outro estilo de Governança Pública, que reflete um desejo político de implantar um moderno projeto democrático, que amplifique a participação social, o debate político, a negociação e a deliberação, com sustentação no diálogo e nos princípios de igualdade, pluralidade e publicidade (RONCONI, 2011).

Segundo Oliveira e Pisa (2015) instituições públicas nacionais vêm avançando no debate acerca da Governança Pública em relação à temas administrativos. Dessa forma, o Tribunal de Contas da União (TCU) assevera que a Governança Pública busca assegurar a “*accountability* pública”, indicando para toda a sociedade segurança de que os recursos estão sendo administrados com estratégias corretas, para alcançar os objetivos pretendidos, com transparência, e conforme os princípios da administração pública a legislação pertinente (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Entretanto, com o objetivo buscar o alargamento do entendimento sobre a Governança no setor público federal, procedeu-se pesquisas adicionais em sites de órgãos públicos, de onde foi possível coletar outras impressões sobre o tema.

Conforme o entendimento do TCU, segundo o seu Plano Estratégico 2011/2015:

A governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. As boas práticas de governança convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando o interesse público com a finalidade de preservar e otimizar o desempenho da organização, contribuindo para a sua longevidade. Em essência, a boa governança institucional tem como principais propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos de incentivo e de monitoramento dos decisores envolvidos, a fim de assegurar que as ações da instituição estejam sempre alinhadas ao interesse público (TCU, 2011, p. 67).

A Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, mediante a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016, no Art. 2º, inciso VIII, compreendem a Governança como: “combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração,

para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos” (BRASIL, 2016).

Esse mesmo normativo, ainda no Art. 2º, porém no inciso IX, praticamente reproduzindo dispositivo do o Decreto nº 9.203/2017, enfatiza que a Governança no setor público: “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2016).

Realça-se, que esses mesmos enunciados sobre Governança e Governança no setor público são reproduzidos no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, que foi aprovado pela Instrução Normativa nº 8/2017/SFC/CGU.

Desse outro bloco de normativos acerca da Governança no setor público, o TCU enfatiza sobre essa, aspectos relacionados à forma de condução e monitoramento das organizações, que compreende relacionamentos entre direção, servidores públicos, sociedade e órgãos de controle. Essa mesma entidade pública destaca que angariar a confiança da sociedade e garantir que as ações das instituições estejam em harmonia com o interesse público, são objetivos da boa governança (TCU, 2011).

Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão concebem a Governança no sentido de ser um processo que busca administrar e monitorar as atividades da organização, para que essa alcance seus objetivos. Esses dois órgãos consideram que a Governança no setor público engloba instrumentos de gestão e controle, que avaliam e encaminham o desempenho da gestão para a implementação de políticas e serviços públicos compatíveis com as necessidades da sociedade (BRASIL, 2016).

Em síntese, pode-se deduzir que o entendimento desses três órgãos públicos sobre a Governança na esfera estatal está mais relacionado a processos de gestão interna das entidades, que proporcionam o atingimento de seus objetivos, em consonância com os anseios da sociedade.

Valendo-se do Portal da Legislação ([legislacao.presidencia.gov.br](http://legislacao.presidencia.gov.br)) buscou-se normativos que abordassem o termo Governança Pública, para que, dessa forma, fosse percebida qual o tratamento que esse vem recebendo no regramento legislativo brasileiro. As normas federais (decretos, leis, medidas provisórias e Constituição Federal), que aludem a Governança Pública, de acordo com pesquisa empreendida, estão no Quadro 9.

**Quadro 9.** Governança Pública na legislação federal.

<b>Norma</b>	<b>Objeto</b>	<b>Uso do Termo</b>
Decreto nº 10.534/2020	Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança.	Governança Pública relacionada ao processo de monitoramento e de avaliação de políticas públicas (Art. 14)
Decreto nº 10.531/2020	Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031	Governança Pública deve ter foco na entrega efetiva de serviços ao cidadão e na melhoria do ambiente de negócios, garantindo a soberania e promovendo os interesses nacionais (Anexo, Diretriz 2.1)
Decreto nº 10.369/2020	Aprova o Estatuto e a Estrutura da Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Enap	Governança Pública deve ser umas das diretrizes a nortear as práticas de governança implementadas pelo Conselho Diretor da Enap (Art. 17)
Decreto nº 10.290/2020	Aprova a Estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional	Governança Pública é uma das ações a serem desenvolvidas pela Diretoria de Gestão Estratégica e Coordenação (Art. 11)
Decreto nº 10.222/2020	Aprova a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética	Governança Pública está associada à eficácia na área de segurança cibernética (Parte II, item 1.1)
Lei nº 13.971/2019	Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023	Governança Pública é um dos objetivos da Administração Pública Federal (Art. 22)
Decreto nº 10.160/2019	Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto	Governança Pública é uma das diretrizes da Política Nacional de Governo Aberto e uma das iniciativas a serem adotadas no âmbito dos planos de ação nacionais sobre governo aberto (Arts. 2º e 3º)
Decreto nº 10.109/2019	Promulga o Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	Comitê de Governança Pública é um dos quais o Brasil participa na OCDE (Seção 4, item 4.2 e Anexo I)
Decreto nº 9.901/2019	Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal	Governança Pública é uma das atribuições a serem desenvolvidas pelo Comitê Interministerial de Governança (Art. 1º)
Decreto nº 9.745/2019	Aprova a Estrutura do Ministério da Economia	Governança Pública é uma das ações a serem desenvolvidas pela Diretoria de Gestão Estratégica (Art. 19)
Decreto nº 9.628/2018	Dispõe sobre o Conselho Superior de Governança no âmbito do Ministério da Defesa	Governança Pública será uma política a ser observada no Ministério da Defesa e das Forças Armadas (Art. 1º)
Decreto nº 9.588/2018	Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União	Governança Pública deve ser um dos valores a ser observado na avaliação e monitoramento das políticas públicas financiadas por subsídios da União (Art. 1º)
Decreto nº 9.203/2017	Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal	Governança Pública é definida como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. São colocados como princípios da Governança Pública: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência. A norma ainda define diretrizes e mecanismos para o exercício da Governança Pública (Arts. 2º, 3º, 4º e 5º).
Lei nº 13.199/2015	Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015	Não há definição de Governança Pública, mas o termo aparece vinculado à melhoria da gestão fiscal, eficiência da alocação dos recursos, racionalização dos gastos públicos e de tarifas públicas, melhora nas técnicas de gestão e controle, além de maior transparência (Anexo IV - 1 Anexo de Metas Fiscais Anuais)
Decreto nº 15/09/2011	Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto	Não há definição de Governança Pública, mas o termo aparece vinculado à inovação, transparência e participação social, no âmbito do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (Arts. 1º e 2º)

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

De acordo com o Quadro 9, verifica-se que somente uma norma trata especificamente da definição de Governança Pública na esfera dos regramentos federais investigados. No caso o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal, e segundo o qual a Governança Pública é conceituada como um: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

Esse mesmo normativo elenca os princípios da Governança Pública: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência (BRASIL, 2017).

Mais duas legislações fazem referências a valores que estão relacionados com a Governança Pública. O Decreto de 15/09/2011, que a associa aos fundamentos de inovação, transparência e participação social, e a Lei nº 13.199/2015, que a vincula a aspectos de melhoria da gestão fiscal, eficiência da alocação dos recursos, racionalização dos gastos públicos e de tarifas públicas. Nos outros regramentos legais encontrados, não há nenhuma conceituação de Governança Pública, ou outra vinculação dessa com princípios ou valores, mas apenas a coloca como uma ação a ser desenvolvida no contexto da gestão pública.

Portanto, no que diz respeito à definição de Governança Pública, conforme a legislação encontrada, ela abarca sentidos de: controle, monitoramento, integridade, prestação de contas, transparência, participação social, inovação, eficiência na gestão e racionalização de gastos. Em termos de emprego da expressão Governança Pública no tempo, como visto somente em 2011 ela figura na legislação federal. A partir de então, seu uso torna-se mais recorrente, aparecendo uma vez em 2015 e em 2017; duas em 2018; cinco em 2019 e cinco em 2020. Esse apontamento revela a importância que o termo vem alcançando em no arsenal de regramentos da União.

#### **4.2. Transparência no ambiente das políticas nacionais**

Conforme visto com a Governança, somente nas décadas recentes é que o debate sobre transparência ganhou realce no plano nacional. Porém, a preponderância da transparência foi enfatizada uma década mais tarde do que no caso da Governança, a partir dos anos 2000, como um amplo arcabouço legal instituído sobre transparência deixa patente. Apesar de anteriormente a esse período, regramentos como a Lei nº 9.755/1998 e a Constituição Federal de 1988, já tenham tratado do assunto.

Gama e Rodrigues (2016) destacam, entre outros, instrumentos importantes de transparência e de prestação de contas estabelecidos no Brasil nas duas últimas décadas: Lei nº 9.755/1998 (homepage das “contas públicas”); Lei nº 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal); Decreto nº 5.482/2005 (Portal Federal de Transparência Pública); Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência Pública); Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública); Decreto de 15/09/2011 (Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto); Decreto nº 7.724/2012 (regulamenta o acesso à informações no Poder Executivo Federal); e Portaria CGU nº 277/2013 (cria o Programa Brasil Transparente que busca apoiar estados e municípios na

implementação da Lei de Acesso à Informação, no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto).

De acordo com Matias-Pereira (2014), tanto a Constituição Federal de 1988, quanto a legislação infraconstitucional – a exemplo da Lei nº 9.755/1998 (Portal de Contas Públicas); da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência Pública); e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação/LAI) –, trouxeram para o âmbito nacional as bases da nascente Governança Pública, como transparência e participação da sociedade na gestão pública (controle social).

Pode-se ainda acrescentar outras legislações atinentes à transparência, no âmbito do Governo Federal: Decreto nº 7.185/2010 (regulamenta a Lei da Transparência Pública, dispondo sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação) e a Portaria Interministerial CGU-MPOG nº 140/2006 (disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal por meio da internet).

No cenário brasileiro, a demanda da sociedade por transparência e prestação de contas públicas é ainda mais emergente, dada a nossa quase permanente crise econômica – que resulta em escassez de recursos públicos e incrementa o nível de desigualdade social – e fatos políticos-eleitorais recentes e ainda em voga, em que as principais reivindicações dos cidadãos passam pela elevação da transparência e redução da corrupção.

Os instrumentos normativos referenciados anteriormente, que se implementaram no Brasil nos anos mais recentes, deram suporte sólido para a conquista do cidadão ter acesso ao direito às informações que são detidas pelo Estado, viabilizando assim o chamado controle social. Para Correia (2000), o controle social se dá com participação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas, fiscalizando essas, para que essas que possam ter um desempenho que se adeque com os anseios da coletividade.

O controle social é o exercício de um direito, que advém de bases republicanas e democráticas, pelo qual os cidadãos, de modo individual ou coletivo, mediante ferramentas de cidadania podem monitorar, comparar, buscar informações, realizar denúncias, de caráter pessoal ou coletivo, com respeito ao funcionamento da administração pública (SERRA; CARNEIRO, 2012).

O monitoramento efetivado pelo cidadão sobre as ações estatais pode ser feito de duas maneiras: pela transparência ativa ou por meio da transparência passiva. Na transparência ativa (ou proativa) há a disponibilização de informações de modo espontâneo pelo Estado para os cidadãos. Os dados, nessa modalidade, são expostos geralmente, em portais da internet, onde a

sociedade pode acessá-los de modo livre e direto. A Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº 7.724/2012 estabelecem que, entre outras informações, devem estar acessíveis: programas, projetos, ações, obras e atividades, repasses ou transferências de recursos financeiros e execução orçamentária e financeira detalhada (CGU, 2016).

Por outro lado, pela transparência passiva o cidadão necessita tomar iniciativa de requisitar junto aos órgãos públicos materiais de seu interesse, conforme as normas estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação Pública e legislação correlata (CGU, 2016).

Com o fito de assimilar como vem sendo abordado os termos transparência ativa e passiva nas normas federais (decretos, leis, medidas provisórias e Constituição Federal), e melhor compreender o mesmo, inclusive à evolução histórica do tratamento desse, empreendeu-se busca no site eletrônico Portal da Legislação ([legislacao.presidencia.gov.br](http://legislacao.presidencia.gov.br)).

Então, inicialmente, foram rastreadas nesse website regulamentos que fizessem alusão literal ao vocábulo “transparência ativa”. O resultado dessa empreitada está no Quadro 10.

**Quadro 10. Transparência ativa na legislação federal.**

Norma	Objeto	Uso do Termo
Decreto nº 11.004/2022	Regulamenta a Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações.	Estabelece mecanismos de transparência ativa na aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST (Art. 19º)
Decreto nº 10.998/2021	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa	Departamento de Organização e Legislação deve coordenar as atividades inerentes à transparência ativa e à transparência passiva (Art. 38º)
Decreto nº 10.889/2021	Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.813/2013, dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação de agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo Federal.	Transparência ativa para divulgar agenda de compromissos de agentes públicos (Art. 6º)
Decreto nº 10.829/2021	Regulamenta a Lei nº 14.204/2021, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional	Transparência ativa para disponibilizar, de forma organizada e em formato aberto, o perfil do currículo do ocupante de cada cargo em comissão ou função de confiança (Art. 24º)
Decreto nº 10.822/2021	Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030	Transparência ativa nos processos de execução e avaliação de alcance dos resultados das ações estratégicas, das metas e dos indicadores do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (Anexo, item 3)
Decreto nº 10.382/2020	Institui o Programa “TransformaGov”	Divulgação dos resultados do “TransformaGov” (Art. 7º)
Decreto nº 10.209/2020	Dispõe sobre a requisição e compartilhamento de informações	Disponibilização de notas fiscais de itens adquiridos pela Administração no Portal da Transparência Federal (Arts. 5º e 6º)
Decreto nº 10.046/2019	Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados	Compartilhamento de informações dispensa autorização e será realizado pelos canais de dados abertos (Art. 11)
Decreto nº 9.903/2019	Altera o Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos	Dados disponibilizados pelo Poder Executivo Federal e as informações de transparência ativa são de livre utilização pelos Poderes Públicos e pela sociedade (Art. 1º)
Decreto nº 9.834/2019	Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	Caberá aos Comitês do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas assegurar a transparência ativa de seus atos (Art. 5º)
Decreto nº 9.727/2019	Dispõe sobre procedimentos a serem observados na ocupação dos cargos no Poder Executivo	Divulgação pelos órgãos do perfil profissional desejável para os cargos e dos currículos dos ocupantes desses (Art. 11)
Decreto nº 9.723/2019	Assegura que o CPF é instrumento suficiente para o cidadão no exercício de suas obrigações e direitos	Informações geradas pelo sistema da Rede Nacional de Ouvidorias serão disponibilizados em transparência ativa no “Painel Resolveu?” da CGU (Art. 4º)
Decreto nº 9.588/2018	Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)	O CMAS deverá assegurar a transparência ativa de seus atos e a adoção de boas práticas de governança (Art. 2º)
Decreto nº 9.571/2018	Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos	Empresas devem implementar a transparência ativa, para divulgar procedimentos relacionados à proteção de direitos humanos (Art. 11)

**Quadro 10.** Transparência ativa na legislação federal.

Norma	Objeto	Uso do Termo
Decreto 9.492/2018 n°	Regulamenta a Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública Federal	Informações geradas pelo sistema da Rede Nacional de Ouvidorias serão disponibilizados em transparência ativa por meio do “Painel Resolveu?” da CGU (Art. 24-B)
Decreto 9.035/2017 n°	Aprova a Estrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Departamento de Governo Digital deve promover a transparência ativa (Art. 20)
Decreto 8.954/2017 n°	Institui o Comitê do Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência e da Avaliação Unificada da Deficiência	O Cadastro-Inclusão deve promover a transparência ativa das ações do Estado divulgar informações que promovam o conhecimento sobre os direitos das pessoas com deficiência (Art. 3°)
Decreto 8.818/2016 n°	Aprova a Estrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Departamento de Governo Digital deve promover a transparência ativa (Art. 24)
Decreto 8.777/2016 n°	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.	Dados disponibilizados pelo Poder Executivo Federal e as informações de transparência ativa são de livre utilização pelos Poderes Públicos e pela sociedade (Art. 4°)
Decreto 8.638/2016 n°	Institui a Política de Governança Digital no âmbito da Administração Pública Federal	Procedimentos de governança digital pelos órgãos da Administração Pública Federal deverão promover o reuso de dados pela sociedade, para estimular a transparência ativa (Art. 4°)
Decreto 8.578/2015 n°	Aprova a Estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Departamento de Governo Digital deve promover a transparência ativa (Art. 35)
Decreto 7.724/2012 n°	Regulamenta a Lei nº 12.527/2011 que dispõe sobre o acesso à informações	É dever dos órgãos promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na internet de informações de interesse coletivo por eles produzidas ou custodiadas (Art. 7°)

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Da apreciação do Quadro 10 chega-se a algumas conclusões. A expressão transparência ativa sempre está associada à ideia de apresentação de informações e/ou documentos, notadamente em ambientes virtuais, isso sem a necessidade de demanda específica pela sociedade, porém mediante a existência de previsão legal para tanto. Os dados e informações apresentados geralmente são de franco acesso à sociedade, e devem ser ter facilitado à sua utilização.

A primeira norma a tratar desse tipo de transparência foi o Decreto nº 7.724/2012, que regulou a Lei nº 12.527/2011, marco fundamental no processo de transparência pública nacional, que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Portanto, é somente com a instituição da LAI, e pelo Decreto nº 7.724, em 2012, que a transparência ativa passa a constar no arsenal de normas federais. Antes disso, não há registro do uso dessa expressão nos regulamentos federais.

Em termos de progressão histórica no tempo, depois do Decreto nº 7.724/2012, a transparência ativa figurou uma vez na legislação em 2015; três em 2016; duas em 2017; três em 2018; cinco em 2019; duas em 2020; quatro em 2021 e uma em 2022, trajetória que demonstra uma certa intensificação do uso do vocábulo, no conjunto normativo.

Ainda se enfatiza que, a transparência ativa também abrange a disseminação de informações por entidades particulares, e não só por órgãos governamentais. Nesse aspecto, o Decreto nº 9.571/2018 (Atr. 11) responsabiliza empresas privadas por difundir informações relacionadas aos mecanismos de proteção de direitos humanos e de prevenção e de reparação de violações de direitos humanos na cadeia produtiva.

Quanto ao termo “transparência passiva” efetivou-se, da mesma forma, busca no website de legislação federal ([legislacao.presidencia.gov.br](http://legislacao.presidencia.gov.br)). Contudo, somente em três regramentos, tal termo está consignado. Um no mencionado Decreto nº 7.724/2012, que disciplinou a LAI. Nesse dispositivo, a transparência passiva refere-se ao requerimento de acesso às informações realizados pelos cidadãos, que deve ser atendido pelos órgãos públicos, conforme os procedimentos estabelecidos nessa norma (Capítulo IV, arts. 9º ao 24).

Os outros são no Decreto nº 10.889/2021, que dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos, ao indicar que as agendas de compromissos devem estar disponíveis em transparência ativa, e no Decreto nº 10.998/2021, que aprova a estrutura do Ministério da Defesa, e estabelece que cabe ao Departamento de Organização e Legislação coordenar as atividades de transparência passiva.

### **4.3. Metodologias atuais de avaliação de transparência**

Após a edição da legislação mais recente, que torna obrigatória a adoção de transparência pelos entes públicos, especialmente a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência Pública) e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação/LAI), observou-se no Brasil a criação de metodologias de avaliação de transparência pública. Essas foram elaboradas por instituições oficiais ou organizações da sociedade civil, com o propósito de verificar a transparência praticada por órgãos públicos em seus portais virtuais, a partir da exibição de dados de acesso à sociedade. Isso para atender aos dispositivos preconizados pela legislação correlata, as citadas Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 12.527/2011.

As metodologias mais representativas têm abrangência nacional, ou seja, são usadas em organismos sediados em várias unidades da federação, que alcançam entidades dos diversos poderes e órgãos (Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público) e são concebidas por instituições reconhecidas por trabalhos na área de transparência pública.

Essas ferramentas geralmente trazem um ranqueamento dos órgãos públicos, no que diz respeito à transparência por eles praticada. Classificam os entes monitorados, dentro de certa periodicidade, categorizando aqueles que mais atenderam aos critérios de exibição de dados exarados na legislação dos outros que tiveram uma menor adesão a essas regras.

Dentro desses parâmetros, encontrou-se, após buscas na internet, as oito ferramentas de controle de transparência apresentadas no Quadro 11.

**Quadro 11:** Metodologias de avaliação de transparência.

Metodologia de Avaliação de Transparência	Desenvolvedor
“Avaliação da Transparência Ativa”	Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV)
“Índice de Transparência”	Contas Abertas/Comitê de Transparência
“Índice Nacional de Transparência”	Ministério Público Federal (MPF)
“Índice de Transparência Legislativa”	Senado Federal
“Ranking de Transparência”	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)
“Escala Brasil Transparente 360° (EBT 360°)”	Controladoria-Geral da União (CGU)
“Ranking da Transparência do Poder Judiciário”	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
“Ranking da Transparência”	Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Contudo, após o exame dessas ferramentas de avaliação de transparência pública eletrônica, notou-se que:

- A “Avaliação da Transparência Ativa” da FGV, o “Índice de Transparência” da ONG Contas Abertas, o “Índice Nacional de Transparência” do MPF, o “Índice de Transparência Legislativa” do Senado e o “Ranking de Transparência” da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) foram descontinuados, pois não traziam edições recentes.

Por outro lado, constatou-se que:

- A “Escala Brasil Transparente 360° (EBT 360°)” elaborada e aplicada pela Controladoria-Geral da União (CGU), o “Ranking da Transparência do Poder Judiciário”, realizado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o “Ranking da Transparência”, desenvolvido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ainda estão em uso, e lançam edições com frequência.

Todavia, em apreciação a essas metodologias de avaliação de transparência, resta claro que as mesmas foram concebidas para conferir a adequabilidade de exibição de dados e informações nos sites de transparência, segundo as exigências formais e pontuais da legislação. Ou seja, essas ferramentas, a despeito de sua relevância, buscam conferir se determinado item foi exibido conforme requerido legalmente, num enfoque deveras burocrático. Faltam a elas uma perspectiva da visão cidadão, se são inteligíveis, as impressões que causam e como podem ser melhor utilizadas as informações postadas nos portais de transparência.

Então, como dito, no que concerne a avaliação dos websites de transparência, percebe-se um caráter mais legalista e burocrático, em detrimento das impressões e necessidades dos usuários primordiais e finais e das informações, que são os cidadãos.

#### 4.4. Acervo de pesquisas nacionais

Com a pretensão de se verificar o atual estágio das investigações desenvolvidas sobre Governança, Governança Democrática e transparência em sites públicos, realizou-se buscas por pesquisas nacionais, realizadas nos cinco anos mais recentes, que versassem acerca desses temas nos websites Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Biblioteca Eletrônica SciELO. Na sequência separou-se os estudos mais relevantes e conexos a esta investigação e, posteriormente, foi feita a leitura do material de interesse, concluindo-se que uma gama significativa de levantamentos sobre esses assuntos já foi executada no Brasil.

No Quadro 12 apresenta-se essas pesquisas avaliadas e uma análise sintética sobre as principais características de cada um desses estudos:

**Quadro 12.** Pesquisas nacionais sobre Governança e Transparência Pública.

Autor/Ano	Título	Análise
Comel (2021)	Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da região sul do Brasil	O trabalho examinou a qualidade de ferramentas de transparência pública disponíveis em websites de 21 municípios da Região Sul do Brasil. Como metodologia de avaliação dos sites dessas prefeituras foi usada a observação sistemática com navegação orientada, seguindo critérios divididos em duas dimensões: aspectos da legislação e elementos associados a iniciativas além das exigências legais. Ainda foi empregados testes de correlação para verificar possíveis associações dos níveis de transparência das cidades avaliadas com as variáveis população e PIB per capita.
Diógenes (2021)	Transparência pública nas universidades federais brasileiras no contexto da pandemia da Covid-19	A pesquisa analisou a transparência ativa e passiva praticada em 68 universidades federais brasileiras. No bloco da transparência ativa foi verificado o atendimento de itens de transparência nos sites das instituições, conforme guia criado pela autora, a partir de adaptação da Escala Brasil Transparente 360° da Controladoria-Geral da União (CGU). Na transparência passiva foram enviados três pedidos de acesso à informação para as organizações. As universidades alcançaram 83,21% de média de atendimento dos itens da transparência ativa e 93,6% de respostas dos pedidos de informações, concluindo que as unidades avaliadas estão desenvolvendo transparência no contexto da pandemia da Covid-19.
Pereira (2021)	Transparência e gestão pública municipal: análise das informações contidas nos portais eletrônicos dos municípios da Região Intermediária de Uberlândia/MG	O levantamento examinou os portais eletrônicos de 24 municípios mineiros que integram a Região Intermediária de Uberlândia (MG) para verificar o atendimento de itens específicos, conforme lista de itens segregados em seis categorias de informações, segundo modelo elaborado a partir de Cruz (2010). A pesquisa concluiu que houve atendimento de itens formais estabelecidos pela legislação e deficiência de instrumentos que possibilitassem a interação das gestões municipais com cidadãos e com organizações da sociedade.
Rêgo (2021)	Transparência e <i>accountability</i> em portais brasileiros	A pesquisa aferiu os portais de transparência das capitais brasileiras e do Distrito Federal (27 unidades), sob os aspectos da transparência e da <i>accountability</i> . As informações dos sites sobre contratações emergenciais em resposta à pandemia da Covid-19 foram coletadas pela Transparência Internacional Brasil, seguindo metodologia própria dessa organização, isso para o período de maio a agosto de 2020. A conclusão foi que houve evolução da transparência e da <i>accountability</i> no tempo examinado, que somente dois sites de municípios avaliados não foram considerados transparentes e quatro não cumpriram os requisitos que permitem a <i>accountability</i> .
Sá (2021)	Acesso à informação em universidades públicas federais: os limites da transparência ativa e os reflexos nos instrumentos de transparência passiva	A investigação verificou, nos sites de transparência de 20 Universidades Federais, a publicação de informações exigidas pela legislação, seguindo Checklist elaborado a partir do Guia de Transparência Ativa da Controladoria-Geral da União (CGU). Também foi examinado o atendimento, por essas instituições, de demandas de informações da sociedade feitas entre os anos de 2016 e 2020 e encaminhadas mediante seus Sistemas Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC). Essas questões foram categorizadas, sendo avaliado se as mesmas não deveriam, pelo menos em parte, serem atendidas de forma proativa. De modo geral, as universidades atendem a maioria dos itens do Checklist. Porém, pontos específicos relevantes não estão presentes nos sites das Universidades, comprometendo a divulgação das informações de interesse geral ou coletivo de forma espontânea e proativa.

**Quadro 12.** Pesquisas nacionais sobre Governança e Transparência Pública.

Autor/Ano	Título	Análise
Techio (2021)	Análise das conformidades dos portais de transparência das Câmaras de Vereadores dos municípios do Rio Grande do Sul	O estudo buscou avaliar o atendimento, por sites de 167 Câmaras de Vereadores de municípios gaúchos com mais de 10 mil habitantes, de dispositivos da Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação/LAI). O exame foi feito com base em dados fornecidos por esses Poderes Legislativos ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, referentes aos anos de 2013 a 2018. Foi constatado uma evolução permanente, porém vagarosa, desses entes em relação ao cumprimento das obrigações da LAI. Também foi observado que 13,7% das Câmaras foram qualificadas como de “muito alto” e “alto nível” de atendimento da LAI e as demais dividem-se entre “razoável”, “baixo” ou “muito baixo”.
Alvez <i>et al.</i> (2020)	Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação	O estudo avaliou os portais eletrônicos de transparência de 197 municípios mineiros, com mais de 10 mil habitantes, empregando o Índice Geral de Transparência Ativa. Usou como ferramenta de exame a Avaliação de Transparência Ativa para Entes Públicos do Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas. Numa escala máxima de 100 pontos, 72% dos portais estão classificados abaixo de 50. É constatada tendência de maior transparência nas cidades mais populosas.
Baldissera; Asta; Casagrande; Oliveira (2020)	Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiros-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais	A investigação buscou apurar o impacto de variáveis socioeconômicas, financeiro-orçamentárias e político-eleitorais na transparência ativa e passiva apresentada por governos locais brasileiros. Para alcançar esse objetivo, foram confrontados os resultados trazidos pelo Ranking Nacional de Transparência do Ministério Público Federal para 3.550 municípios brasileiros, com aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais dessas municipalidades.
Franke; Visentini; Santos; Söthe (2020)	Estudo comparativo da transparência nos portais eletrônicos de municípios gaúchos	O estudo procurou avaliar o patamar de transparência nos portais eletrônicos das 25 prefeituras que fazem parte do Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões/RS (COREDE Missões). Foi usada como mecanismo de aferição a Escala Brasil Transparente (EBT), concebida pela Controladoria-Geral da União (CGU), e foram monitorados itens de transparência ativa e passiva.
Lamberty; Gomes; Silva (2020)	Direito de acesso à informação pública e governo eletrônico: a transparência nos portais do Poder Executivo da Argentina e do Brasil	Os autores examinam se os sites institucionais dos principais ministérios e da Presidência da República da Argentina e do Brasil atendem às exigências de transparência delineadas pelas respectivas leis de cada país. Para tanto, foi preenchido um formulário que contemplou os principais itens de transparência exigidos pela legislação.
Baraldi; Borgert; Fabre (2019)	Análise dos portais de transparência de pequenos municípios do Paraná	A pesquisa verificou o cumprimento das determinações da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência, em relação a itens de transparência ativa, por parte dos sites de transparência de 32 prefeituras, em cidades como menos de 20 mil habitantes, que fazem parte da Associação dos Municípios Entre Rios, noroeste do Paraná. Como instrumento de coleta de informações, foi utilizado o “Formulário de Observação de Disclosure Obrigatório para Portais de Transparência” de Fabre (2017).
Bartoluzzio; Anjos; Santos; Freire (2019)	Percepção dos cidadãos sobre os portais da transparência do governo estadual e das gestões municipais em Pernambuco	A investigação procurou avaliar, segundo a ótica dos cidadãos, a percepção dos pernambucanos em relação aos portais da transparência de governos municipais e estadual em Pernambuco. Aspectos como dificuldades encontradas, possibilidades de melhoria e satisfação dos usuários, foram avaliados por 124 sujeitos, mediante um questionário virtual encartado no blog do Observatório UFPE de Transparência Pública e que teve divulgação realizada por redes sociais e de mensagens de e-mail.
Cavalcante; Dias; Paula (2019)	Ilusão de Transparência: Estudo Exploratório a partir da Compreensão de Informações Divulgadas por Entidades Governamentais	O trabalho intentou avaliar o fenômeno da ilusão da transparência, mediante o aferimento sobre a compreensão de dados expostos em sites governamentais, e se esse entendimento é impactado pelos conhecimentos de alunos que cursaram a disciplina de Contabilidade Pública em certa Faculdade de Ciências Contábeis. Como ferramenta de coleta de dados, foi aplicado questionário com 244 alunos. Referido questionário foi gerado pela análise do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), da Controladoria-Geral da União, no que diz respeito à compreensibilidade, pelos usuários, das informações contidas nos portais da transparência, isso para a identificação dos níveis de transparência nominal e efetiva, procedimento que possibilitou a mensuração da ilusão de transparência. Os respondentes foram questionados sobre os seguintes itens: despesas públicas, processos licitatórios, folha de pagamento, obras públicas.
Fraga; Medeiros; Vieira; Bender Filho (2019)	Transparência da gestão pública: análise em pequenos municípios do Rio Grande do Sul	A pesquisa objetivou apresentar o nível de transparência pública dos websites dos 31 municípios que integram a mesorregião centro ocidental do Rio Grande do Sul. Foram consultados os websites dessas municipalidades e calculado o Índice de Disclosure (ID), sustentado na transparência, no caso entendida como a divulgação de informações importantes e confiáveis sobre o desempenho organizacional e financeiro da instituição.
Baldissera (2018)	Determinantes da transparência pública: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública	Averiguou a interferência de fatores socioeconômicos, financeiros-orçamentários e políticos na qualidade da transparência ativa e passiva dos sites de 3.550 governos municipais do Brasil, conforme Índice Nacional de Transparência elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF).
Celestino (2018)	Fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros a partir do índice nacional da transparência do MPF	Também tendo como subsídio o Índice Nacional de Transparência do MPF, tentou analisar determinantes – sociais, políticas e econômicas – do grau de transparência de 525 portais eletrônicos de poderes executivos municipais.
Coelho <i>et al.</i> (2018)	Transparência governamental nos estados e grandes municípios	Investigaram a transparência nos portais governamentais do Poder Executivo dos estados e dos grandes municípios brasileiros (aqueles com mais de 400 mil habitantes).

**Quadro 12.** Pesquisas nacionais sobre Governança e Transparência Pública.

Autor/Ano	Título	Análise
	brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?	
Silva; Silva (2018)	Avaliação da transparência das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos (websites) dos tribunais de contas brasileiros com o suporte da teoria dos stakeholders	Buscou avaliar o grau de transparência das informações disponíveis nos portais eletrônicos dos tribunais de contas brasileiros, tendo com o suporte da teoria dos stakeholders. Foi realizada observação direta nos sites de 33 tribunais de contas, entre os quais o da União, estaduais e municipais, verificando se os itens constantes de ficha de avaliação estavam sendo disponibilizados nos websites desses órgãos.
Cardoso (2017)	Transparência Pública: análise em portais de transparência do Poder Executivo municipal do Brasil	Estudou o padrão da transparência ativa divulgada nos portais de internet de 304 prefeituras das cidades mais populosas do Brasil.
Lima (2017)	A utilização do portal da transparência pelo poder público nas cidades do ABC: transparência e acesso à informação	Apreciou a adequabilidade, às leis e aos conceitos e orientações criados por entidades federais e internacionais, dos instrumentos de divulgação de informações públicas (Portais da Transparência e Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão) das prefeituras da Região do ABC Paulista (Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra).
Scotfield (2017)	<i>Accountability</i> no legislativo municipal: análise nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais das capitais brasileiras	Buscou avaliar como o Poder Legislativo municipal das 26 capitais brasileiras está promovendo a <i>accountability</i> , isso mediante o uso de seus portais eletrônicos.
Silva LVB (2017)	Lei de acesso à informação e controle social: um estudo do nível de transparência dos órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.	Aferiu, para os anos de 2013 a 2015, o patamar de transparência ativa e passiva, de acordo com as normas da LAI, presente nos canais virtuais de 62 órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo do governo do Estado de Pernambuco.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Dessa forma, mediante o painel de estudos acerca da transparência pública acima exibido, verifica-se que eles abordam, majoritariamente, o atendimento, ou não, pelas diversas instituições examinadas, de determinações legais de exibição de itens de informações em seus sites de transparência. Nesse conjunto de investigações estão: Comel (2021), Pereira (2021), Franke; Visentini; Santos; Söthe (2020), Coelho *et al.* (2018) e Cardoso (2017). Não são examinados, pelas pesquisas, outros aspectos de interesse essencial para os cidadãos, como a frequência de acesso aos sites, habilidade de manuseio dos portais, compreensão das informações, possibilidade de uso dos dados, dentre outros.

Também constatou-se que a maioria dos trabalhos trazidos avalia a conformidade dos sites de transparência a partir da utilização de metodologias de aferição previamente concebidas por algumas instituições, como a Escala Brasil Transparente da Controladoria-Geral da União (CGU) – essa a mais recorrente –, sistemática da Transparência Internacional Brasil, ferramenta de Avaliação de Transparência Ativa para Entes Públicos do Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas e Índice Nacional de Transparência elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF). Nesse grupo estão as pesquisas de Diógenes (2021), Rêgo (2021), Alvez *et al.* (2020) e Baldissera (2018). Vale ressaltar que não se identifica a utilização de outros instrumentos de aferição de transparência que tenha o cidadão como o centro da questão, mas sim aspectos legais e burocráticos.

Outrossim percebe-se que na generalidade dos levantamentos encontrados, o exame sobre o atendimento, pelos sites transparência, de certos itens e questões exigidos pela

legislação afeta ao tema transparência pública, é realizada pelos próprios autores das pesquisas. Esse é um procedimento que embora viabilize a realização das investigações, é distanciado da realidade, pois no cotidiano quem usa avalia e usa as informações exibidas nos sites de transparência são os mais diversos segmentos da sociedade. Dessa forma, com esse tipo de pesquisa, em que a avaliação da transparência é feita por técnicos, ocorre certa dissociação com a realidade factual, na qual é a sociedade que busca e processa as informações públicas, deparando-se assim, com uma série de singularidade para fazer uso desses dados.

Nesse campo de discussão, sublinha-se experiências singulares, mas deveras interessantes, como as de Bartoluzzio *et al.* (2019) e Cavalcante; Dias; Paula (2019), que buscaram captar a percepção dos usuários, a respeito da qualidade, da utilidade e da compreensibilidade dos dados de transparência exarados nos sites públicos. Questões como dificuldades encontradas, possibilidades de melhora e satisfação também foram tratadas, nessas duas investigações que consultaram cidadãos que acessam os portais de transparência em geral (CAVALCANTE; DIAS; PAULA, 2019) e de municípios pernambucanos e do Executivo desse estado (BARTOLUZZIO *et al.*, 2019). Esses dois estudos são considerados inovadores, por procurarem avaliar a impressão daqueles que utilizam os websites de transparência. Perspectiva essa pouco ambicionada por investigações, precedentes, que se centraram mais na exibição, ou não, de itens e dados, conforme determinado por normas legais.

Então, nota-se, nesse contexto, que há carência de pesquisas em que a qualidade da transparência pública é avaliada por representantes da sociedade, os quais são os destinatários finais das informações exibidas pelos sites de transparência dos mais diversos órgãos públicos.

Ressalta-se, com relação a estudos anteriores, que Araújo (2017) ao desenvolver dissertação de mestrado, apesar de abordar a Governança Pública para avaliar o grau da transparência das informações sobre atos de gestão presentes nos sites de prefeituras dos estados de Goiás e Tocantins, efetivamente não conecta os fundamentos desse paradigma com os dados contidos nos portais eletrônicos examinados. Assevera-se ainda, que nesses portais eletrônicos de publicações científicas não foram localizados trabalhos que usassem os fundamentos da Governança Democrática em estudos sobre a transparência pública, especialmente aquela que se processa nos sites governamentais. Sedo dessa forma, essa mais uma lacuna científica que buscará ser preenchida com a presente tese.

Isto posto, evidencia-se, que o conjunto das pesquisas nacionais observado ainda deixa espaços teóricos a serem preenchidos, especialmente no que concerne ao acoplamento dos temas Governança Democrática e transparência pública, além de uma utilização desses conceitos para a prática de uma transparência democrática. Ademais, como enfatizado,

ressente-se nessas pesquisas uma avaliação do cidadão sobre a transparência pública, e de como essa pode ser utilizada por esse, visto que a maioria dos estudos está voltada para questões legais e burocráticas de atendimentos de itens de transparência exigidos pela legislação. Também, em razão disso, são recorrentemente usadas nas investigações metodologias de avaliação de transparência concebidas para a verificação de exibição de dados, conforme as normas, deixando de lado aspectos essenciais para os usuários, como: frequência de acesso aos sites, habilidade de manuseio dos portais, compreensão das informações, possibilidade de uso dos dados, dentre outros.

## **5. CONTROLE SOCIAL E O PAPEL DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Na presente seção será abordada a ideia de controle social e os dos conselhos de acompanhamento de políticas públicas, também denominados conselhos sociais. O controle social ganhou ao longo do tempo diversos sentidos, porém ressalta-se a possibilidade deste oportunizar a participação social, o fomento de um ambiente democrático e o protagonismo do cidadão. Por seu turno, os conselhos sociais são organismos de representação da coletividade, sendo vigorosos instrumentos a realizar o controle social, bem como possibilitam o diálogo, a interação entre Estado e Sociedade e a efetivação de direitos e, ademais, requerem um clima de democracia para que possam adequadamente desenvolver suas funções.

Deste modo, o controle social e os conselhos de acompanhamento de políticas públicas, complexos que guardam bastante correspondência, serão examinados a seguir.

### **5.1. Controle Social**

O termo controle social assumiu variadas conotações atribuídas pela literatura no decorrer do tempo. Inicialmente Silva (2016) esclarece que controle social pode significar a supervisão realizada pela sociedade em relação às ações estatais ou o domínio que o Estado exerce sobre a sociedade, seja para manter a ordem vigente ou para afiançar o privilégio de camadas sociais mais abastadas. Correia (2000), Santos (2002), Bravo e Correia (2012), Azevedo (2018), Fox (2019) outrossim destacam a acepção da expressão de controle da sociedade civil sobre as atividades desenvolvidas pelos governos.

Na sequência observar-se-á os tratamentos e caracterizações de controle social, segundo um rol de autores selecionados. Silva (2016) enfatiza que existem duas abordagens para do termo controle social. A primeira, que está dividida em duas vertentes, caracteriza, inicialmente, o controle social como o monitoramento exercido pela sociedade sobre as atividades do Estado, num viés democrático, de exercício da cidadania e de participação, nos aspectos políticos, administrativos, econômicos e sociais. Nessa primeira acepção, ainda se dá o controle social institucional, que é implementado por órgãos públicos de controle externos, a exemplo, no Brasil, das Controladorias, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos.

A segunda abordagem é oriunda da sociologia, surge no século XIX, e trata do controle exercido pelo Estado sobre a sociedade, numa feição positiva, para assegurar a solidez, a integração e a ordem social. Por outro lado, um aspecto negativo dessa ótica, seria a crítica das

conexões de poder e ideológica, que garantem os interesses das classes mais abonadas e possibilitam, inclusive, o emprego do aparato do governo, como instrumento de controle (SILVA, 2016).

O enfoque que considera o controle social como controle da sociedade sobre o Estado aparece na administração pública e nas ciências sociais nos anos 1990, em pesquisas que tratavam sobre participação da sociedade no planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas, além de discutir movimentos e organizações sociais. Essa dinâmica vem na esteira do encerramento do ciclo da ditadura militar, do processo de democratização e de adoção de políticas neoliberais de enxugamento do Estado e a consequente necessidade de participação da sociedade (SILVA, 2016).

A partir da redemocratização do Brasil, nos anos 1980, o termo controle social vem sendo usado no sentido do controle da sociedade civil sobre as ações desempenhadas pelo Estado. As disputas políticas travadas pela redemocratização do país, num contexto de um Estado autoritário forjado pela ditadura militar, forneceram essa possibilidade de uso da expressão controle social (BRAVO; CORREIA, 2012).

Os instrumentos de controle social, especificamente na área da Saúde, têm características históricas particulares, que os distinguem dos demais, pois estão no âmbito das batalhas contra a ditadura e pela redemocratização brasileira, protagonizadas pelo Movimento da Reforma Sanitária (BRAVO; CORREIA, 2012).

No ambiente de redemocratização do Brasil, em que ocorre a descentralização das ações estatais, em contraponto à até então vigente centralização, o controle social atua como um canal de influência dos movimentos sociais nas políticas públicas, no sentido de essas satisfazerem as necessidades da sociedade (CORREIA, 2000).

É possível fazer uma associação, na área da administração pública, do uso do termo controle social com o tipo de gestão vigente. Na administração patrimonialista e burocrática, o primeiro sentido de controle sobre a sociedade se desenvolveu a partir da psicologia social, e o segundo, de controle da sociedade sobre o Estado, deu-se no âmbito dos estudos sobre a nova gestão pública gerencialista e neoliberal dos anos 1980 e 1990, além do novo serviço público societal e coproduzido com os cidadãos, tratados no século XXI em diante (SILVA, 2016).

O controle social diz respeito à possibilidade que a sociedade civil tem de intervir na gestão pública, indicando que as políticas públicas e as despesas do Estado devam se coadunar com os desejos da sociedade. Dessa forma, o controle social resulta no monitoramento sobre os dispêndios governamentais (CORREIA, 2000).

A Constituição da República de 1988 é tida como um símbolo para o exame do controle social no país, visto que o art. 74, § 2º da Carta Política garante aos cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicato, o poder de, seguindo a legislação, denunciar irregularidades ou ilegalidades aos tribunais de contas. Dessa forma, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 possibilitou que o cidadão pudesse atuar no controle da coisa pública (AZEVEDO, 2018).

Duas normas garantiram substancial impulso ao controle social no Brasil: a Lei nº 12.527/2011 (regulamenta o direito de acesso às informações públicas) e a Lei nº 13.460/2017 (assegura a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública). A Lei nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso (LAI) à Informação, instituiu ferramenta para que o cidadão, empresa ou entidade social, recebesse informações públicas, independente de motivação, relativas aos três poderes em todas as esferas de governo. Por outro lado, a Lei nº 13.460/2017, o “Código de defesa do usuário do serviço público”, possibilitou que a sociedade participasse e avaliasse sistematicamente a qualidade dos serviços públicos. Essa regra elencou entre os direitos dos usuários dos serviços públicos: igualdade no tratamento, atendimento por ordem de chegada e uso de tecnologia para facilitar os processos (MANCEBO, 2019).

Há variados modos de efetivação do controle social, passando por meios formais e regulamentados e outros informais, como denúncias apresentadas à imprensa, movimentos nas redes sociais e protestos de ruas. No que se refere aos mecanismos formais de execução do controle social, são realçados os conselhos de políticas públicas, as conferências, o orçamento participativo, as audiências e consultas públicas e as ouvidorias. Apesar da ferramenta a ser usada para realizar o controle social, esse procedimento engloba ações de informar e se informar, denunciar, fiscalizar, sugerir e reclamar, dentre tantas outras (AZEVEDO, 2018).

Na Administração Pública o controle significa avaliar se as ações governamentais atingiram os objetivos públicos e respeitou a legislação e os princípios fundamentais que devem ser seguidos pelo Estado. O controle que é efetivado pela própria gestão pública e por entidades particulares é denominado controle institucional, que no plano federal é efetivado por órgãos que tem poder regimental de monitorar a utilização das verbas públicas (CGU, 2012).

Ainda em relação ao setor público, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, nas três esferas, com o auxílio dos tribunais de contas. Por outro lado, o controle interno, no tocante ao governo federal, é implementado pela Controladoria-Geral da União, que é a entidade central do sistema de controle (CGU, 2012).

O controle social ocorre com a participação da sociedade na gestão pública, mediante o monitoramento das ações estatais, prevenindo a corrupção, robustecendo a cidadania e

funcionando como um complemento essencial para o controle institucional. A participação do cidadão na avaliação da atuação governamental é indispensável para o regular uso das verbas estatais (CGU, 2012).

O termo controle social é um conceito em mutação, que engloba distintos aspectos, como o monitoramento efetivado pelos cidadãos em relação à performance do governo ou da iniciativa privada; plataformas de disponibilização de informações públicas direcionadas na sociedade; dispositivos de recebimento de manifestações e de recursos contra deliberações de órgãos públicos e que permitem a participação da coletividade no processo de destinação de recursos público, como se verifica no orçamento participativo (FOX, 2019).

A experiência nacional afiança que o controle social permite ao cidadão ser o personagem principal no relacionamento Sociedade-Estado, e oferece a ele os mecanismos para que se tenha a possibilidade de aferir a performance daqueles que a representa (TEIXEIRA; ROCHA, 2016).

O controle social está inserido no segmento do controle público não-estatal externo, tendo em vista que os responsáveis pelo monitoramento estão postos em um ambiente exterior ao aparato governamental. O controle público não-estatal é exercido pela sociedade civil organizada ou por cidadãos isoladamente, que utilizam ferramentas jurídicas, a exemplo de denúncias e representações aos órgãos de controle. O controle social é efetivado mediante a participação social, transformando-se num símbolo de democracia direta, tendo em consideração a atuação objetiva dos cidadãos. Participação em audiências públicas ou em organismos colegiados, como conselhos de políticas públicas responsáveis por fiscalizar e acompanhar os recursos públicos disponibilizados pela União para estados e municípios são exemplos do controle exercido pela sociedade. Por outro lado, o controle público estatal se dá com a fiscalização realizada pelos próprios órgãos públicos, de modo externo ou interno, que ocorre nos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo (SANTOS, 2002).

Nos regimes democráticos, marcados pelo poder e soberania popular, liberdade e igualdade, o controle social é necessário, vindo das camadas organizadas da sociedade e direcionado para acompanhar a gestão das políticas públicas, no intuito de que essas satisfaçam as necessidades sociais. O controle social contribui para o caráter democrático da administração pública, mediante o enlace de agentes sociais, os cidadãos, dotados de perspectiva própria sobre suas carências e propósitos (SILVA; SOUZA, 2017).

É indispensável, para a efetiva operação do controle social, que a sociedade tenha acesso às informações públicas, com transparência, que requer um processo em que o governo fornece

os dados para os cidadãos, e que esses procurem as informações imbuídos da consciência de que tudo que é público pertence a toda a sociedade (CGU, 2012).

Tanto a transparência, como o acesso às informações públicas e o controle social são fundamentos inseparáveis, sendo que os dois iniciais são requisitos para a efetivação do terceiro (AZEVEDO, 2018).

Em vista da revisão de literatura empreendida, aceca dos sentidos elaborados para a expressão controle social, destaca-se os aspectos de interesse para esta pesquisa. Conforme Bravo e Correia (2012), Silva (2016) e Fox (2019) o controle social é a avaliação exercida pelos cidadãos sobre as atividades e serviços estatais, disponibilizados para a sociedade. Para Correia (2000) o controle social faz com que os programas governamentais atendam aos desejos da sociedade. Santos (2002) acredita que a participação da coletividade é peculiar ao controle social.

Bravo e Correia (2012) realçam que o controle social no setor de saúde está associado nas lutas pela redemocratização do Brasil e no enfretamento da ditadura militar da segunda metade do Século XX. Correia (2000), Santos (2002) e Silva e Souza (2017), associam o controle social a vigência de um ambiente democrático.

Quantos aos marcos legais, Azevedo (2018) esclarece que a Constituição de 1988 viabilizou que o cidadão exercesse o controle da coisa pública, bem como Mancebo (2019) frisa que a Lei de Acesso à Informação, ao facilitar para o cidadão o recebimento de informações públicas, impulsionou o controle social. O mesmo Azevedo (2018) e Santos (2002) frisam que os conselhos de políticas públicas são importantes instrumentos de exercício de controle social.

A CGU (2012) enfatiza que a participação da sociedade na gestão pública é característica fundamental do controle social. Teixeira e Rocha (2016) sublinham que num ambiente que vigora o controle social o cidadão se sobressai como protagonista no relacionamento Sociedade-Estado.

Por seu lado, Fox (2019) lembra que as plataformas de disponibilização de informações públicas direcionadas na sociedade são um dos traços inerentes ao controle social. Nesse sentido, a CGU (2012) que o efetivo controle social demanda que os cidadãos tenham acesso a informações públicas transparentes, com disponibilização de dados pelos órgãos públicos. Azevedo (2018) entende que transparência, acesso às informações públicas e o controle social, são elemento indivisíveis, sendo os dois primeiros, requisitos para o terceiro.

Logo, podem ser acentuados, segundo a literatura, os seguintes componentes relacionados ao controle social: escrutínio do cidadão sobre as ações públicas, segundo Bravo e Correia (2012), Silva (2016) e Fox (2019); participação da sociedade, conforme Santos (2002)

e CGU (2012); atendimento dos interesses sociais, de acordo com Correia (2000); vigência de ambiente democrático, consoante Correia (2000), Santos (2002) e Silva e Souza (2017); protagonismo do cidadão na relação Sociedade-Estado, de acordo com Teixeira e Rocha (2016); necessidade dos órgãos públicos fornecerem para sociedade informações com transparência, no entendimento da CGU (2012), Azevedo (2018) e Fox (2019).

## **5.2. Conselhos de Políticas Públicas**

Os conselhos de acompanhamento de políticas públicas, ou conselhos sociais, são instituições relativamente recentes no contexto nacional. Segundo Correia (2002), um embrião desses organismos, são os Conselhos Populares na Zona Leste de São Paulo, que atuavam da área da Saúde, ainda na segunda metade da década de 1970. Contudo, foi a Constituição Federal de 1988, que concebeu os conselhos, necessariamente com a participação da sociedade (BUONO; NICOLAS, 2020). Já a Lei 8.142/1990 regulamentou a participação dos cidadãos na gestão da saúde, mediante a Conferência e os conselhos de saúde (CORREIA, 2000).

A literatura caracteriza os conselhos de modo variado, contudo aspectos como: são instância de exercício da democracia, segundo Santos (2002), possibilitam a participação da sociedade, conforme Silva e Souza (2017), e a efetivação de direitos, consoante Saliba e outros (2009), ou buscam a transparência no uso dos recursos públicos, de acordo com Bravo e Correia (2012), são continuamente realçados.

A conceituação, a caracterização, aspectos históricos e legislação, que dão suporte a existência e funcionamento dos conselhos, serão vistos na sequência, conforme os autores selecionados, para subsidiar esse intento.

Os conselhos de políticas públicas são originários do exercício da cidadania, sustentada constitucionalmente como um dos esteios da nossa República, sendo mecanismos efetivos de democracia participativa. Esses organismos são dotados de poder de transformação política e, se efetivos, têm a capacidade de alterar a forma de oferta das políticas públicas (SANTOS, 2002).

Especialmente em relação aos municípios, os conselhos de políticas públicas foram concebidos para ajudar as prefeituras no encargo de zelar pela boa utilização dos recursos públicos. Como exemplo desses conselhos tem-se: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do Fundo da Educação Básica (Fundeb) e o Conselho Municipal de Saúde (CGU, 2012).

Os conselhos são instrumentos essenciais de participação da sociedade, promovem a cidadania, e são importantes para consolidar a colaboração democrática, na confecção de políticas estatais, e fiscalização do uso de recursos públicos (SILVA; SOUZA, 2017).

Os conselhos sociais têm a capacidade de ser artífices de efetivação de direitos, proporcionam o alargamento de ambientes de decisões dos governos, fomentam a construção de espaços públicos democráticos, e ainda qualificam os cidadãos em ações participativas e de diálogo ético e político com as estruturas estatais (SALIBA *et al.*, 2009).

Os conselhos de políticas públicas são espaços de cidadania que possibilitam a participação da coletividade nas atividades públicas, e podem ter atribuições de fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria (CGU, 2012).

As instâncias de controle social, conferências e conselhos, estão formalmente constituídas na esfera do Poder Executivo. Dessa forma, esses organismos podem atuar na formatação da política pública dos respectivos setores, litigar sobre verbas públicas, denunciar a incorreta aplicação dessas, lutar por transparência no manejo desses recursos e pela implementação de direitos sociais (BRAVO; CORREIA, 2012).

A participação de modo institucional da sociedade civil na implementação da política de saúde, que se inicia na segunda metade da década de 1970, mediante os Conselhos Populares na Zona Leste de São Paulo, atualmente pode ser exercida por intermédio dos conselhos e as conferências de saúde. Tal atuação institucionalizada da sociedade nas ações de saúde, foi formatada como um controle social da coletividade, que se dá pela intervenção da sociedade organizada nas diversas formas de atuação estatal, notadamente em relação à administração do gasto público (CORREIA, 2000).

Conforme esteio legal, mirando a expansão e o reordenamento das interações entre Estado e a sociedade civil, os conselhos e conferências de saúde tornam-se uma possibilidade de participação no Sistema Único de Saúde (SUS), de interferência no processo decisório das ações públicas de saúde e da prática do controle social (SOUZA; SALIBA, 2003).

A determinação legal de constituição dos conselhos de saúde, redundou no surgimento de um grande número desses organismos em todo o país. Esses conselhos possibilitam a democratização dos gastos do Estado no setor de saúde, tendo em consideração que essas instâncias têm o poder de interferir em questões econômicas e financeiras das ações de saúde (CORREIA, 2000).

A descentralização das políticas públicas requer, necessariamente, a participação social, para que seja garantido o aspecto democratizante dessa empreitada. Esse movimento é viabilizado pelo caráter deliberativo que legalmente o conselho de saúde possui, o que

possibilita aos segmentos da sociedade e de profissionais de saúde força para influenciar nas ações descentralizadas de saúde (CORREIA, 2000).

Os conselhos de saúde possibilitam a sociedade intervir e fazer sugestões em relação às verbas públicas direcionadas para esse setor. Esses comitês são instrumentos de acesso, monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos da sociedade, viabilizando que as políticas da saúde sejam transparentes e suscetíveis à interferência da coletividade (CORREIA, 2000).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os conselhos de políticas públicas, dentre os quais o de Saúde (art. 198), devem contar com a participação da população, mediante organizações representativas. Esses conselhos têm a relevante missão de estimular a contribuição democrática da sociedade em relação à concepção e execução das ações públicas na área da Saúde (BUONO; NICOLAS, 2020).

A Lei 8.142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e a respeito das transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da Saúde, é a primeira norma a regulamentar a participação social na gestão da saúde. Essa intervenção ocorre por duas esferas, a Conferência de Saúde, que deve se reunir a cada quatro anos com a representação dos múltiplos segmentos sociais, para avaliar a situação da saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde, e o conselho de saúde, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde (CORREIA, 2000).

A Lei nº 8.142/1990 estabelece que os conselhos de saúde, bem como a conferência de saúde, são instâncias colegiadas de atuação no SUS. O § 2º do art. 1º dispõe que os conselhos de saúde são órgãos colegiados, que têm caráter permanente e deliberativo, composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na esfera de poder respectiva, intervindo também nas áreas econômicas e financeiros, sendo que suas decisões necessitam ser homologadas pelo chefe do poder de cada esfera do governo (BRASIL, 1990a).

O § 4º, ainda do art. 1º dessa norma, estabelece que a representação dos usuários nos Conselhos e Conferências de Saúde será paritária em relação aos demais segmentos. O art. 4º determina, que para receberem as verbas do Fundo Nacional de Saúde (FNS), municípios, estados e o Distrito Federal deverão implementar seus respectivos conselhos de saúde, com composição paritária, de acordo com cada segmento (BRASIL, 1990A).

A Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, indica,

em seu art.33, que os recursos financeiros do SUS serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos conselhos de saúde (BRASIL, 1990b).

A Resolução n° 453/2012, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), é basilar, pois aprova diretrizes para a instituição, a reformulação, a reestruturação e o funcionamento dos conselhos de saúde. Dentre essas, em relação à atuação desses órgãos, no processo de participação democrática e plural e de controle social na área de saúde, destacam-se as seguintes:

- a) Conselhos de saúde são espaços de participação da comunidade nas políticas públicas e na administração da saúde (primeira diretriz);
- b) A instituição dos conselhos de saúde é estabelecida por lei federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (segunda diretriz);
- c) A participação da sociedade organizada torna os conselhos de saúde uma instância privilegiada na proposição, discussão, acompanhamento, deliberação, avaliação e fiscalização da implementação da Política de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros (terceira diretriz);
- d) A legislação estabelece a composição paritária de usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos representados (terceira diretriz);
- e) O conselho de saúde será composto por representantes de entidades, instituições e movimentos de usuários, de trabalhadores da área da Saúde, do governo e de prestadores de serviços de saúde (terceira diretriz);
- f) As vagas de conselheiros deverão ser distribuídas da seguinte forma:
  - i.50% de entidades e movimentos representativos de usuários;
  - ii.25% de entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde;
  - iii.25% de representação de governo e prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos (terceira diretriz);
- g) É recomendável que, a cada eleição, os segmentos de representações de usuários, trabalhadores e prestadores de serviços, ao seu critério, promovam a renovação de, no mínimo, 30% de suas entidades representativas (terceira diretriz);
- h) A participação dos membros eleitos do Poder Legislativo, representação do Poder Judiciário e do Ministério Público, como conselheiros, não é permitida nos conselhos de saúde (terceira diretriz);
- i) As funções de membro do conselho de saúde não serão remuneradas, considerando-se o seu exercício de relevância pública e, portanto, garante a dispensa do trabalho sem prejuízo para o conselheiro (terceira diretriz);
- j) As três esferas de governo garantirão autonomia administrativa, dotação orçamentária, independência financeira e organização da secretaria-executiva, com a necessária infraestrutura e apoio técnico, para o pleno funcionamento do conselho de saúde (quarta diretriz);
- k) Aos conselhos Nacional, estaduais, municipais e do Distrito Federal de Saúde compete (quinta diretriz):
  - i. Fortalecer a participação e o controle social no SUS, mobilizar e articular a sociedade de forma permanente na defesa dos princípios constitucionais que fundamentam o SUS;
  - ii. Atuar na formulação e no controle da execução da política de saúde, incluindo os seus aspectos econômicos e financeiros (CNS, 2012).

Importante notar, que a Resolução n° 554/2017 do CNS, no §1° de sua terceira diretriz enfatiza que o monitoramento das ações da saúde pelo controle social e suas deliberações, fundamentam-se no princípio da transparência dos atos da gestão da saúde, que é pilar do Estado Democrático de Direito. Dessa forma, torna-se inequívoco que os fundamentos da transparência

e da democracia perpassam a atuação dos conselhos de saúde, enquanto agentes de controle social na área da Saúde.

Portanto, de acordo com a literatura consultada pode-se frisar os atributos essenciais dos conselhos de acompanhamento de políticas públicas, ou conselhos sociais, que interessam a esta investigação. Os conselhos são: ambientes de exercício da democracia – conforme Correia (2000), Santos (2002), Saliba e outros (2009), Silva e Souza (2017), Buono e Nicolas (2020) e o CNS (Resoluções nº 453/2012 e nº 554/2017); possibilitam a participação da sociedade – segundo Santos (2002), Saliba e outros (2009), CGU (2012), Silva e Souza (2017), Buono e Nicolas (2020) e o CNS (Resolução nº 453/2012); geram cidadania – no entender da CGU (2012) e de Silva e Souza (2017); garantem a efetivação de direitos – consoante Saliba e outros (2009); necessitam de transparência para seu funcionamento – de acordo com Correia (2000), Bravo e Correia (2012) e CNS (Resolução nº 554/2017); além de exercem a fiscalização da aplicação de recursos públicos – em conformidade com Correia (2000), Bravo e Correia (2012), CGU (2012), Brasil (Lei nº 8.080/1990) e CNS (Resolução nº 554/2017).

Nas quatro grandes seções anteriores foram tratados dos alicerces indispensáveis para a construção da corrente tese: a teoria da transparência, seus variados requisitos e características; a governança pública, seus pressupostos, com ênfase para a sua forma democrática; o contexto nacional da governança e da transparência, neste com realce para as pesquisas desenvolvidas sobre essas temáticas; o controle social e a missão dos conselhos de acompanhamento de políticas públicas.

Doravante, com a apropriação desses eixos teóricos será possível concatenar o entrelaçamento desses conhecimentos, para a formulação de instrumento que possibilite a qualificação da transparência pública, a partir da ótica de cidadãos que são conselheiros de saúde, segundo princípios da Governança Democrática e da Transparência e que levem à possibilidade de uma transparência democrática, segundo a tese em produção.

## **6. PROCEDIMENTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS**

Nesta seção será descrita a classificação e a abordagem da pesquisa a ser empreendida, bem como o arsenal de recursos metodológicos que serão empregados na mesma, para se alcançar os objetivos pretendidos.

### **6.1. Quadro metodológico de qualificação da transparência conforme a Governança Democrática e a Transparência e uma proposta de Transparência Pública Democrática**

Nas seções iniciais, promoveu-se ampla revisão de literatura acerca das questões teóricas que mais interessam a esta investigação: Governança Democrática e Transparência Pública. Nesse procedimento foram levantados elementos e características que norteiam a discussão teórica, além de trabalhos aplicados, acerca dessas duas matérias. Destarte, foram inventariados, em relação à Governança Democrática, aspectos: históricos, estruturais, conceituais e características. No que toca à transparência, foram colhidas diversas particularidades, a exemplo de: seu histórico, conceitos, tipos, classificações, características, elementos e dimensões.

O propósito desta seção é concatenar elementos oriundos da pesquisa literária realizada, que possibilitem a convergência de fundamentos presentes na Governança Democrática, com elementos caracterizadores da transparência e que possam transitar no âmbito de portais de transparência de órgãos públicos, conforme o contexto de estudo vislumbrado pela presente pesquisa. Portanto, a pretensão primeira é montar um arquétipo que conjugue propriedades da Governança Democrática que possam ser tidas como aplicáveis dentro da esfera da transparência praticada pelos sites de informações públicas – que são o objeto crucial deste estudo.

Na sequência desse esforço, serão coligidas características e propriedades da transparência, realçadas pela literatura, que, de igual forma, são passíveis de serem aplicadas e observadas no procedimento de oferta de informações por sites de transparência pública. O interesse é destacar elementos teóricos da transparência, trazidos pelo acervo de estudos coletado, e que podem ser observados no processo prático de exibição de informações e dados em sites de transparência governamentais, fenômeno que motiva esta pesquisa.

Então, se buscará colher elementos da transparência trazidos pela literatura, que podem ser implementados e verificados no processo efetivo de disponibilização de informações por portais de transparência pública.

Logo, em síntese, o que se pretende neste módulo é realizar o entrelaçamento de propriedades da Governança Democrática com outras da transparência, e que essas podem ser observadas e testadas no contexto da tarefa de divulgar dados em sites de órgãos públicos. Ao final, será proposto um novo modelo de transparência, a Transparência Democrática, que congrega elementos da Governança Democrática e da transparência pública, voltada para o cidadão, seus interesses e necessidades do cidadão, que desconsidere aspectos meramente formalistas, permitindo mais acessibilidade e interatividade.

Diversos autores, que vêm se debruçando sobre o estudo da Governança Democrática, têm colocado a transparência como um dos elementos essenciais para se chegar a uma boa governança. Fazendo assim, uma forte associação entre esses dois temas, como pode se ver, por exemplo, em Bevir (2010), Fung (2015), Hood (2006) e Stiglitz (2002). Ressalta-se que o surgimento e a valorização da transparência também estão muito relacionados à implantação de novos modelos de Gestão Pública, que não prescindem da adequada divulgação de informações.

Nesse sentido, como destacado no Quadro 8 (Características da Governança Democrática), autores como Bevir (2010), Evans (1995), Filgueiras (2016), Filgueiras (2018), Fung (2015) e PNUD (2016) entendem que a transparência é um dos elementos fundamentais da Governança Democrática, devendo os governos atuarem com transparência perante a sociedade.

Ampliando-se essa concepção, no Quadro 13, apresenta-se os princípios da Governança Democrática, que se julga serem passíveis de utilização na esfera dos sites públicos de transparência, isso para aperfeiçoá-la, e que foram pinçados do Quadro 8 (Características da Governança Democrática), e adaptados para tal finalidade:

**Quadro 13.** Princípios da Governança Democrática extensíveis aos sites de transparência governamental

<b>Princípios</b>	<b>Autores</b>	<b>Descrição</b>
“Acesso à informação”	PNUD (2015); Bevir (2010)	Sites de transparência devem permitir que os cidadãos passem a ter mais acesso às informações do governo
“Accountability”	Evans (1995); Filgueiras (2016); Filgueiras (2018); Fung (2015)	Sites de transparência devem melhorar a prestação de contas do governo
“Centralidade”	Bever (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2015); PNUD (2015)	Sites de transparência devem gerar nos cidadãos a convicção de que eles são o objetivo central das ações do governo
“Confiança”	Bever (2010); PNUD (2002)	Sites de transparência devem gerar nos cidadãos mais confiança no governo
“Diálogo”	Evans (1995); Bevir (2010); Filgueiras (2016); Fung (2015); PNUD (2017)	Sites de transparência devem possibilitar a ampliação do diálogo entre os cidadãos e o governo

**Quadro 13.** Princípios da Governança Democrática extensíveis aos sites de transparência governamental

Princípios	Autores	Descrição
“Empoderamento”	Bevir (2010); Hydén, Samuel (2011)	Sites de transparência devem possibilitar que os cidadãos ganhem mais poder em sua relação com o governo
“Fiscalização”	Armstrong (2002); Bevir (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2011); Fung (2015); Fung, Gilman, Shkabatur (2013); Haque (2001); Heo (2017); Morrison (2000); PNUD (2002); Park (2017); Tommasoli (2007)	Sites de transparência devem possibilitar que os cidadãos realizem a fiscalização das ações do governo
“Honestidade”	PNUD (2016)	Sites de transparência devem gerar nos cidadãos a convicção de que o governo atua com honestidade
“Interesses da sociedade”	Filgueiras (2018)	Sites de transparência devem gerar nos cidadãos a convicção de que o governo busca atender os interesses da sociedade
“Legitimidade”	Cohen (1989); Evans (1995); Filgueiras (2016); Filgueiras (2018); Fung (2007); Fung (2015); Nzongola-Ntalaja (2004); Rothstein (2010)	Sites de transparência devem gerar nos cidadãos a convicção de que o governo é mais legítimo
“Responsabilidade”	Park (2017); PNUD (2002); PNUD (2008); PNUD (2009); PNUD (2016)	Sites de transparência devem gerar nos cidadãos a convicção de que o governo é responsável

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Após a montagem de um quadro que envolvesse elementos da Governança Democrática, que podem ser admissíveis e profícuos para a melhoria da transparência, no âmbito dos sites governamentais, a tarefa, neste momento, é coletar características realçadas pela revisão da literatura sobre a transparência, que também tenham essas mesmas funções. Ou seja, podem, conjuntamente, ser verificadas no contexto de sites de transparência de órgãos públicos, e aprimorar a qualidade da transparência.

Dessa forma, buscou-se, nas investigações realizadas, e expostas no tópico 2.1, conjuntos de elementos que caracterizam a transparência pública de modo amplo, a saber: tipos, obstáculos à transparência, elementos, princípios, dimensões, além de possíveis benefícios e malefícios advindos da adoção da transparência. Com base nesses subsídios, no Quadro 14, destaca-se peculiaridades da transparência encontrados na literatura, que têm a possibilidade de transitar nos sites de transparência, para melhorá-la:

**Quadro 14.** Peculiaridades da Transparência extensíveis aos sites de transparência governamental

Peculiaridades	Autores	Descrição
“Capacitação”	Heald (2006); IFAC	A capacitação é importante para que os cidadãos compreendam as informações exibidas nos sites de transparência
“Compreensibilidade”	Grimmelikhuijsen (2012)	As informações exibidas em sites de transparência devem ser compreensíveis

**Quadro 14.** Peculiaridades da Transparência extensíveis aos sites de transparência governamental

Peculiaridades	Autores	Descrição
“Cultura local”	Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2013)	O processo de exibição de informações nos sites de transparência deve considerar que valores e aspectos da cultura local contribuem para uma melhor compreensão pelos cidadãos dos dados expostos
“Dados confusos”	Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2013)	As informações exibidas em sites de transparência não devem trazer dados confusos
“Dados fechados”	Michener, Bersch (2011) Michener, Bersch (2013)	As informações exibidas em sites de transparência não devem trazer dados em formato “fechado” (como imagens ou cópias impressas)
“Falta de detalhamento”	Meijer (2009)	As informações exibidas em sites de transparência devem apresentar dados suficientemente detalhados
“Formalismo”	Michener e Bersch (2013) Heald (2015)	As informações exibidas em sites de transparência devem facilitar a compressão dos dados pelo cidadão e não apenas atender a formalidades exigidas pela legislação
“Simplicidade”	Grimmelikhuijsen (2012)	As informações exibidas em sites de transparência devem ser simples para facilitar a compressão dos dados pelo cidadão
“Tempestividade”	Grimmelikhuijsen (2011)	As informações exibidas em sites de transparência devem ser divulgadas tempestivamente (sem um período extenso de tempo entre o fato e a sua exibição no site)

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Agora, diante desses 20 princípios colhidos na literatura da Governança Democrática (11 princípios - Quadro 8) e da transparência (9 princípios – Quadros 2 e 3), que podem ser aplicados e estar presentes nos sites de transparência governamental, para aperfeiçoar a transparência, agrupa-se esses fundamentos em quatro dimensões. O intuito é que essas dimensões concebidas pelo autor deste estudo agreguem princípios que guardem afinidades para, adiante, servirem como eixo para uma nova possibilidade de transparência. No Quadro 15 exhibe-se as quatro dimensões propostas, suas peculiaridades, e a descrição de cada uma delas.

**Quadro 15.** Dimensões e peculiaridades da proposta de Transparência Democrática

Dimensões	Peculiaridades	Descrição
“Monitoramento”	“Acesso à informação”	Nesta dimensão são agregadas prerrogativas resultantes da utilização das informações de sites de transparência pública, que permitam aos cidadãos acompanharem e compreenderem como são implementados e se processam os atos governamentais
	“Accountability”	
	“Fiscalização”	
“Transformação”	“Confiança”	Nesta dimensão são reunidas as consequências positivas para o governo, geradas pelas informações de sites de transparência pública, que possibilitam transformações favoráveis para a reputação do governo perante os cidadãos
	“Honestidade”	
	“Legitimidade”	
	“Responsabilidade”	
“Emancipação”	“Centralidade”	Nesta dimensão estão associadas repercussões salutares, provenientes das informações de sites de transparência pública, que indicam que os cidadãos devem ser o elemento fundamental e norteador das ações do governo, necessitando haver permanente interação entre esse e a sociedade
	“Diálogo”	
	“Empoderamento”	
	“Interesses da sociedade”	

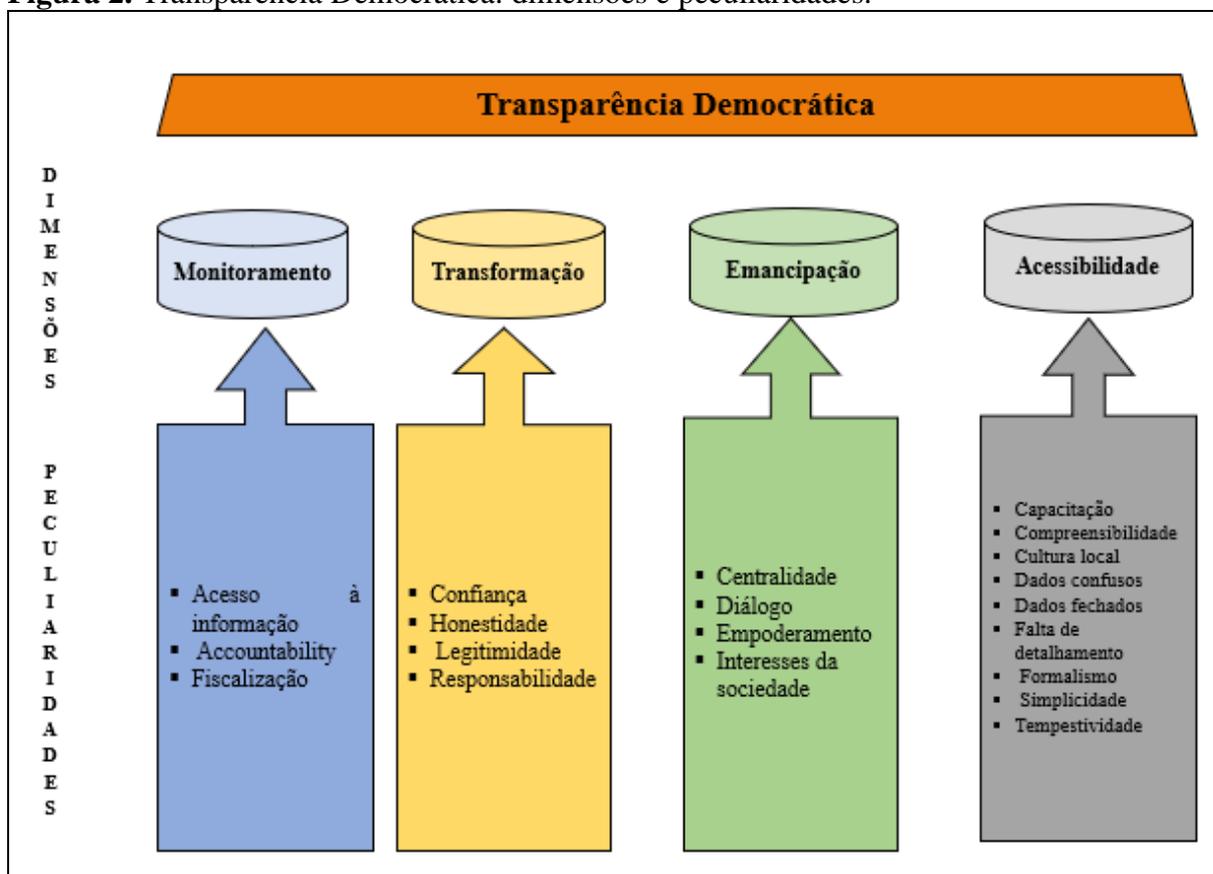
**Quadro 15.** Dimensões e peculiaridades da proposta de Transparência Democrática

Dimensões	Peculiaridades	Descrição
“Acessibilidade”	“Capacitação”	Nesta dimensão estão agrupados elementos que contribuem para a acessibilidade dos cidadãos às informações de sites de transparência pública.
	“Compreensibilidade”	
	“Cultura local”	
	“Dados confusos”	
	“Dados fechados”	
	“Falta de detalhamento”	
	“Formalismo”	
	“Simplicidade”	
“Tempestividade”		

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Conseqüentemente, a Transparência Democrática proposta, conforme o Quadro 15, ocorre com a confluência de princípios da Governança Democrática e da Transparência Pública, agrupados em blocos de dimensões, gerando uma transparência efetiva, que proporciona influência da sociedade na gestão pública, para o aperfeiçoamento dessa, que tenha como foco central o atendimento das necessidades do cidadão, com dados mais acessíveis, e que produza, inclusive, aprimoramento na reputação do governo perante a coletividade.

Na Figura 2 na abaixo são expostos, de forma objetiva e condensada, as dimensões e suas respectivas peculiaridades, que dão suporte à Transparência Democrática intentada, de acordo com o estudo empreendido:

**Figura 2.** Transparência Democrática: dimensões e peculiaridades.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Dessa forma, tendo-se as dimensões e peculiaridades básicas que suportam a busca da Transparência Democrática, de acordo com a doutrina vista, fica estabelecido um modelo que agrega essa ambiência teórica. Portanto, na etapa empírica desta pesquisa será examinado, como os sujeitos especificamente selecionados para participarem desta investigação, conforme localização geográfica e contexto próprios, verificam a aderência dos sites de transparência, e os dados neles expostos, às dimensões e peculiaridades da Transparência Democrática proposta.

Aqui cabe, por fim realçar um dos diferenciais desta pesquisa empreendida, que assim como os elementos norteadores da Governança Democrática, tem o cidadão como ponto central, no caso os sujeitos desta investigação– os conselheiros municipais de saúde. Eles irão expor suas impressões sobre os sites de transparência, diferentemente da maioria dos estudos consultados, nos quais os usuários não são ouvidos.

Essa tarefa será realizada no trabalho de campo, mediante *survey* a seguir detalhado, com questões formuladas a partir das descrições dos princípios apresentados nos Quadros 14 (Princípios da Governança Democrática extensíveis aos sites de transparência governamental) e 15 (Princípios da Transparência extensíveis aos sites de transparência governamental). Princípios esses, que se associam em dimensões para compor a proposta de Transparência Democrática, conforme Figura 2 (Transparência Democrática: dimensões e peculiaridades).

## **6.2. Classificação da pesquisa**

Conforme uma grande variedade de autores, existem diversas formas de classificar as pesquisas científicas. No caso da investigação realizada, e segundo os autores escolhidos para sustentar o seu processo metodológico, opta-se por fazer a seguinte classificação da mesma:

a) Quanto aos setores de conhecimento envolvidos, de acordo com Farias Filho e Arruda Filho (2015), a pesquisa é multidisciplinar, pois o seu foco está centrado em diferentes disciplinas acadêmicas.

b) Com respeito às finalidades, a pesquisa é aplicada, tendo preocupação com a utilização e as consequências práticas advindas dos conhecimentos por ela produzidos (GIL, 2018).

c) No tocante ao nível da pesquisa é descritiva, considerando que busca descrever as características de determinado fenômeno, com a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, e podem ter objetivo levantar opiniões e atitudes de determinada população (GIL, 2018).

d) Em relação à abordagem a pesquisa é quantitativa. A pesquisa quantitativa é um tipo de investigação que utiliza a uma ótica quantificável, buscando refletir em números os pensamentos a fim de fazer a classificação desses e analisá-los (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2015).

e) Relativamente à abrangência no tempo a pesquisa é transversal, posto que o estudo é realizado somente uma vez e representa determinado período (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2015).

No Quadro 16, tem-se a classificação integral da pesquisa, segundo os autores consultados.

**Quadro 16.** Classificação da pesquisa.

<b>Critério</b>	<b>Classificação</b>	<b>Autores</b>
Setores de conhecimento	Multidisciplinar	Farias Filho e Arruda Filho (2015)
Finalidade	Aplicada	Gil (2018)
Nível	Descritiva	Gil (2018)
Abordagem	Quantitativa	Farias Filho e Arruda Filho (2015)
Abrangência no tempo	Transversal	Farias Filho e Arruda Filho (2015)

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Logo, após ser apresentada a classificação da pesquisa empreendida, doravante serão elencados os recursos metodológicos a serem utilizados.

### 6.3. Recursos metodológicos

Nos itens seguintes, serão enunciados e detalhados os recursos metodológicos a serem utilizados nesta pesquisa, e que proporcionarão o atingimento dos objetivos pretendidos:

#### 6.3.1. Pesquisa bibliográfica

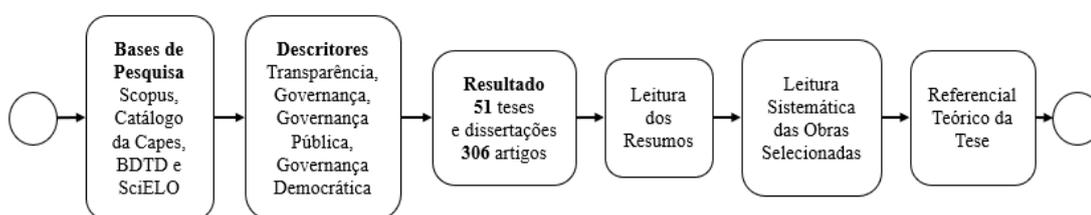
Foram usadas como fonte de pesquisa a plataforma *Scopus*, o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e a Biblioteca Eletrônica SciELO, para localizar artigos, teses e dissertações, a partir dos descritores: *transparência, Governança, Governança Pública e Governança Democrática*.

Dessa forma, foram inseridos esses descritores, em português e inglês, nos campos palavras-chave e títulos nas buscas empreendidas nessas bases digitais. Usou-se como critério de filtro de período, teses, dissertações e artigos produzidos nos últimos 15 anos. O exame nesses sites, de acordo com os parâmetros instituídos, resultou na triagem preliminar de 51 teses

e dissertações e 306 artigos. Na sequência, foi feita a leitura dos resumos dessas obras, com o intuito de separar aqueles que poderiam compor a construção do referencial teórico desta pesquisa.

Assim, em prosseguimento, foi realizada a leitura sistemática daqueles trabalhos, que a partir de seus resumos, mostraram-se viáveis para integrar o referencial teórico pretendido para esta tese. A Figura 3 abaixo demonstra o fluxo de atividades que redundou na seleção do referencial:

**Figura 3.** Fluxo de atividades para seleção de referencial.



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

A partir da leitura sistemática dos trabalhos selecionados, pôde-se notar os autores que foram mais presentes na elaboração de trabalhos a respeito dos temas transparência, Governança, Governança Pública e Governança Democrática, que formam o núcleo de interesse essencial desta pesquisa.

No Quadro 17 são apresentados os descritores, os pesquisadores que mais atuaram e quantidade de trabalhos desenvolvidos por eles sobre os respectivos assuntos.

**Quadro 17.** Descritores e autores.

Descritores	Autores mais atuantes	Quantidades de Pesquisas
Governança	Bevir	2
	Bresser-Pereira	2
Governança Pública	Kickert	3
	Osborne	3
	Bovaird, Löffler	2
	Pestoff, Brandsen	2
Governança Democrática	Torfinng	2
	Bevir	2
	Filgueiras	2
	Fung	4
Transparência	PNUD	5
	Meijer	11
	Grimmelikhuijsen	8
	Birchall	4
	Stiglitz	4

**Quadro 17.** Descritores e autores.

Descritores	Autores mais atuantes	Quantidades de Pesquisas
	Curtin	3
	Mabillard	3
	Michener	3
	Ruijjer	3

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2020).

Essa etapa foi fundamental para conhecer o estágio mais avançado, no Brasil e no mundo, das pesquisas desenvolvidas sobre tais temáticas, os resultados alcançados por esses estudos e apreender os seus princípios teóricos.

### 6.3.2. Pesquisa Survey

A pesquisa do tipo *survey* consiste em selecionar uma amostra de determinada população, submeter esse conjunto de indivíduos a um instrumento de coleta de dados sobre o fenômeno que se quer estudar, fazer a análise das respostas e, a partir daí conclusões podem ser generalizadas para toda a população (BABBIE, 2003).

Na pesquisa *survey* são feitos questionamentos diretos aos entrevistados sobre os quais se quer investigar um fenômeno. Realiza-se indagações a um grupo que represente todo um conjunto, a respeito do problema abordado, e, na sequência, usa-se instrumentos quantitativos de análise para se chegar a conclusões sobre as informações capturadas (GIL, 2018).

Os surveys são parecidos com os censos, contudo a distinção é que o primeiro investiga uma parte da população, enquanto o segundo avalia a totalidade de certo conjunto (BABBIE, 2003). O autor ressalta que o instituto americano U. S. Bureau of Census, as empresas de pesquisas de opinião dirigidas por Goerge Gallup, Elmo Roper e Louis Harris, além dos cientistas estadunidenses Samuel Stouffer e Paul Lazarsfeld, foram impulsionadores cruciais da pesquisa *survey*.

Os dados obtidos com a pesquisa *survey* possibilitam a aplicação de pensamento lógico, viabilizam a formulação de testes rigorosos sobre explicações consistentes e, ademais, a avaliação de centenas ou milhares de entrevistas permite averiguar proposições intrincadas, que contemplam múltiplas variáveis que se relacionam simultaneamente (BABBIE, 2003).

Para Babbie (2003) os surveys amostrais são implementados para compreender as características de toda a população. Análises explicativas utilizando *surveys* buscam elaborar proposições gerais em relação a determinado comportamento humano. O autor indica que tendo em vista que o *survey* viabiliza a consecução de variáveis que são quantificadas e analisadas

com o emprego de programas de computador, esses estudos possibilitam a formulação de modelos explicativos, e a seleção daquele que mais favorece o alcance dos objetivos da pesquisa.

Os métodos de pesquisa *survey* ainda facilitam a ampliação da ciência, pois, com a coleta e quantificação de dados, esses podem ser utilizados como um conjunto perene de informações, inclusive para estudos futuros, que podem confirmar, ou não, determinada teoria (BABBIE, 2003).

Portanto, diante das prescrições acima, opta-se pela adoção do método *survey*, procedendo-se a seleção de uma amostra do público investigado, aplicando-se questionário eletrônico, processando-se as informações coletadas com o uso de softwares, para, por derradeiro se alcançar conclusões sobre o fenômeno escrutinado.

Pelo instrumento de coleta de dados denominado questionário um acervo preestabelecido de perguntas é apresentado a um informante, para que esse possa expressar sua opinião sobre determinado tema. São oferecidas alternativas fechadas de respostas para que o interrogado possa escolher entre elas a que mais se adequa às suas impressões.

No questionário<sup>4</sup> os dados coletados devem estar relacionados com o problema, as hipóteses e os objetivos da pesquisa. É necessário selecionar os métodos de tabulação e apresentação das informações, além dos mecanismos para fazer interpretação e análise dessas (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2015).

Dessa forma, diante dos subsídios expostos sobre a técnica de captura de informações denominada questionário (Apêndice B), declara-se que foi feita a opção pelo uso desse instrumento, em sua forma eletrônica, nesta etapa da pesquisa. O questionário foi confeccionado com o uso da plataforma Google Forms, onde puderam ser armazenadas e contabilizadas as respostas dos respondentes. Frisa-se ainda, que os questionários foram enviados por e-mail e pelo aplicativo de mensagens WhatsApp, para o conjunto de membros dos conselhos das capitais que compõem a Amazônia legal, com maior descrição nos pontos a seguir. Sustenta-se, ademais, que esta pesquisa segue os preceitos éticos exigidos.

---

<sup>4</sup> Priorizou-se o envio por e-mail, entendendo que o questionário pode ser remetido, por e-mail ou correio, para que os informantes preencham as respostas e o devolva para o pesquisador (BARROS; LEHFELD, 2010). Num questionário padrão uma das grandes vantagens é que esse pode ser alcançado um significativo número de respondentes. (COSTA; COSTA, 2012).

### 6.3.2.1. *Tópicos avaliados no Survey*

Mediante a aplicação do questionário eletrônico (Apêndice B) buscou-se identificar, a partir da vivência de conselheiros municipais de saúde, a conexão das informações disponibilizadas em sites de transparência com os princípios da Governança Democrática e da Transparência Pública.

Dessa forma, conselheiros municipais de saúde de capitais de oito estados da Amazônia Legal responderam ao questionário, que envolveu os três blocos de questões:

- Bloco I – “**Identificação dos Conselheiros**”: neste bloco foram colhidas informações gerais sobre a qualificação dos respondentes, tais como: o conselho a qual pertencem, segmento da sociedade que representam, idade, escolaridade e ocupação;

- Bloco II – “**Interesse por Sites de Transparência e a Pandemia da Covid-19**”: neste bloco foram capturadas informações sobre o interesse dos conselheiros pelos sites de transparência pública e os impactos que a pandemia da Covid-19 trouxe na relação dos entrevistados com os sites, e envolveu questões tais como: quantas vezes os sites foram acessados nos últimos 12 meses, se a pandemia da Covid-19 levou ao aumento do efetivo acesso aos sites e qual deles foi o mais visitado;

- Bloco III – “**Transparência Democrática**”: neste bloco, que está dividido nas quatro dimensões que são os eixos da Transparência Democrática, a saber: “monitoramento”, “transformação”, “emancipação” e “acessibilidade”, foram apresentadas assertivas aos conselheiros, que diziam respeito às diversas variáveis que compõem cada uma dessas dimensões, para que aqueles pudessem concordar ou discordar das afirmativas, conforme os cinco níveis da escala Likert adotada nesta pesquisa, e dessa forma fosse avaliada a percepção dos respondentes sobre a aderência dos sites de transparência, e dos dados neles expostos, às dimensões e peculiaridades da Transparência Democrática proposta. Por conseguinte, neste bloco foram colocadas assertivas a respeito dos sites de transparência e das informações neles exibidas, e se esses: melhoram a fiscalização dos recursos da área da Saúde; geram mais confiança no governo; ampliam o diálogo entre o governo e o cidadão e são compreensíveis.

### 6.3.2.2. *Forma e período de aplicação do Survey*

Para a envio e posterior aplicação dos questionários eletrônicos, com o emprego da plataforma Google Forms, inicialmente, buscou-se, com a utilização da internet, os contatos de e-mail e/ou telefônicos dos dirigentes e/ou secretários dos Conselhos Municipais de Saúde de

capitais de estados da Amazônia Legal. Obtidos esses, na sequência, apresentou-se a pesquisa empreendida, bem como explicou-se seus objetivos, enviou-se por e-mail e/ou pelo aplicativo de mensagens WhatsApp ofício da coordenação do Programa de Pós-graduação (Apêndice C) esclarecendo sobre a investigação, inclusive colocando as finalidades específicas do preenchimento do questionário, e, por fim, demandou-se que os responsáveis pelos Conselhos repassassem aos conselheiros, ainda por mensagem de e-mail ou WhatsApp, o questionário eletrônico, com os devidos esclarecimentos sobre a pesquisa e instruções, para o preenchimento definitivo.

Em alguns conselhos, somente a abordagem à distância não foi suficiente para convencer os responsáveis por essas entidades a participar da pesquisa. Logo, foram enviados colaboradores in loco para dialogar com os representantes desses comitês, e, dessa forma, viabilizar o preenchimento dos formulários eletrônicos pelos conselheiros.

Os questionários foram enviados a partir do dia 24 de fevereiro de 2022 e ficaram disponíveis para respostas no Google Forms até o dia 13 de abril desse mesmo ano. Ao final da pesquisa, foram registrados 81 formulários respondidos, atingido a quantidade necessária para permitir que a amostra tivesse um erro máximo de 10% e 95% de confiança, conforme descrito no item 6.5 específico que trata de população e amostra.

#### 6.3.2.3. *Escala social*

As escalas sociais são mecanismos utilizados para mensurar o nível de opiniões e atitudes de um modo mais objetivo possível. Neste método, é demandado que os interrogados indiquem, conforme uma sequência calibrada de itens, aqueles que se ajustam com mais fidedignidade à sua compressão sobre determinado evento investigado (GIL, 2018).

Atitude expressa uma inclinação psicológica, oriunda de experiências pessoais, que fazem com que os sujeitos tenham determinada reação com relação a certas pessoas, objetos e situações. Por outro lado, a opinião diz respeito a um julgamento ou crença que se tenha sobre uma pessoa, fato ou objeto. O intento das escalas sociais é permitir a compreensão de opiniões e atitudes de uma forma mensurável, convertendo fatos notadamente qualitativos em quantitativos (GIL, 2018).

Conforme Gil (2018) a escala de Likert é um tipo de escala social, de construção menos sofisticadas, que, entre outras condições, requer: elevada quantidade de afirmações que impliquem em opiniões e atitudes sobre uma questão avaliada; a participação de um grupo de

pessoas que se manifeste em relação às afirmações postas e a avaliação de respostas na qual são atribuídos valores a cada delas.

Rensis Likert, em 1932, verificou que as pessoas têm níveis de aceitação diferentes sobre determinado evento, e a escala, que leva seu nome, objetiva mensurar esses patamares de anuência. Esse mecanismo é composto de dois polos, um com resposta afirmativa e outro com negativa, para cada um dos enunciados propostos. Os níveis de aceitação sobre a sentença proposta, podem variar de quatro a sete (COSTA; COSTA, 2012).

Diante das explicações acima colocadas, faz-se a opção por adotar uma escala do tipo Likert, com cinco níveis de graduação a saber: “(1) Discordo totalmente”; “(2) Discordo”; “(3) Não concordo, nem discordo”; “(4) Concordo” e “(5) Concordo totalmente”, nas assertivas integrantes do “Bloco III – Transparência Democrática” do questionário eletrônico, conforme visto no item 6.3.2.1 (Tópicos Avaliados).

#### 6.3.2.4. *Pré-teste*

Barros e Lehfeld (2010) relatam que o pré-teste ou pré-inquérito é realizado com uma pequena amostra de indivíduos e são testados aspectos como: compreensão das questões, dificuldades de preenchimento e supressão de perguntas.

Para Costa e Costa (2012) todo questionário necessita passar por um processo de validação, com um conjunto mais restrito, antes desse ser aplicado nos sujeitos da pesquisa. Segundo esses mesmos autores, o objetivo desta etapa é identificar e corrigir falhas de compreensão e de linguagem que venham a ocorrer.

O pré-teste visa garantir a validade e a precisão do mecanismo de coleta de dados. Nesse estágio, busca-se assegurar que o instrumento de pesquisa seja bem construído em relação a pontos como: clareza e precisão, forma e ordem das questões, desmembramento das perguntas e adequabilidade da introdução (GIL, 2018).

Diante dessas prescrições, realizou-se pré-teste do *survey*, sendo encaminhado, por e-mail, esse instrumento de arrecadação de dados para 10 avaliadores em dezembro de 2021. O objetivo foi obter a opinião sobre o questionário e verificar possíveis impropriedades e fragilidades em sua elaboração, tais como perguntas pouco compreensíveis ou que tenham sentido repetido, isso para aperfeiçoá-lo, bem como verificar se o tempo de resposta era razoável. Depois de uma semana, foram recolhidas as sugestões expedidas pelos colaboradores, e, na sequência, incorporadas ao questionário aquelas propostas que se mostraram plausíveis.

No Quadro 18 estão descritos os avaliadores, o tempo de resposta do questionário, a quantidade de sugestões feitas e aquelas implementadas:

**Quadro 18.** Pré-teste do *survey*

Avaliador - Ocupação	Tempo de Resposta (minutos)	Sugestões	Sugestões Implementadas
Auditor Governamental Federal	18	12	2
Conselheira Estadual de Saúde	16	0	0
Conselheiro Estadual de Saúde	15	6	0
Auditor Governamental Estadual	29	8	5
Conselheira Estadual de Saúde	15	2	1
Auditor Governamental Federal	15	10	1
Advogado	25	0	0
Auditor Governamental Federal	18	0	0
Conselheiro Municipal de Saúde	12	0	0
Conselheiro Municipal de Saúde	24	1	0
<b>Tempo médio de resposta =</b>	<b>19</b>	<b>39</b>	<b>9</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

#### 6.4. Local e os sujeitos da pesquisa

Na sequência descreve-se o local e os sujeitos de aplicação da pesquisa, e elabora-se as justificativas que respaldaram a opção por esse percurso investigatório.

##### 6.4.1. Amazônia Legal

Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a Amazônia Legal é um espaço geográfico de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que está delimitado segundo dispositivos da Lei Complementar nº 124/2007. A área engloba nove estados (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão), de três regiões (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e alcança 772 municípios, que compreendem a superfície de 58,9% do território nacional (IBGE, 2020).

A Amazônia Legal foi instituída pela Lei nº 1.806/1953, sendo que os estados que pertencem a essa área não pertencem à mesma região geográfica, sendo que a maioria compõe a Região Norte, mas Mato Grosso, fica no Centro-Oeste e o Maranhão no Nordeste. O objetivo da criação dessa porção residia no seu desenvolvimento e a viabilização do avanço dos seus níveis sociais e econômicos (BRITO; AGUIAR, 2022).

Sendo uma área profunda desigualdade em relação ao restante do país, a Amazônia Legal é marcada por sofríveis indicadores, com todos os estados desse território tendo renda per capita inferior à média nacional, estando a menor no Maranhão e a maior no Mato Grosso.

Em relação à participação no produto interno bruto (PIB), o Pará ocupa a primeira posição dessa região, seguido por Mato Grosso, Amazonas e Maranhão (HOMMA, 2022).

A Região denominada de Amazônia Legal é uma grande área em dimensões geográficas, mas que encerra carências materiais, sendo inclusive a que apresenta um dos mais baixos níveis de desenvolvimento humano no país (DENNY; MARTINS; BURNQUIST, 2022).

Tornando-se destino de várias ações desenvolvimentistas no século XX, a Amazônia Legal apresenta traços próprios e distintos daqueles de outras regiões do país, especialmente por estar nela localizada a maior floresta tropical do planeta (CARVALHO; DOMINGUES, 2016).

Dados disponíveis na Plataforma Sucupira, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na seção do Sistema de Informações Georreferenciadas (GEOCAPES), demonstram a reduzida atividade científica em nível de pós-graduação dos estados que integram a Amazônia Legal. Nesse sentido, informações para o ano de 2020 anunciam que os estados dessa região estão nas últimas posições quanto ao número de doutores titulados no Brasil.

Conforme a Tabela 2 a seguir, das nove unidades dessa área, seis (Maranhão, Tocantins, Acre, Rondônia, Amapá e Roraima) ocupam as últimas posições em quantidade de profissionais com doutorado no país.

**Tabela 2.** Distribuição de Discentes de Pós-graduação no Brasil por Estado (ao final do ano) – Ano 2020.

Estado	Doutorado – Titulado – Quantidade	Posição
São Paulo	5.876	1º
Rio de Janeiro	2.512	2º
Minas Gerais	2.053	3º
Rio Grande do Sul	2.013	4º
Paraná	1.491	5º
Santa Catarina	754	6º
Pernambuco	728	7º
Bahia	604	8º
Distrito Federal	583	9º
Ceará	533	10º
Paraíba	456	11º
Rio Grande do Norte	430	12º
Goiás	381	13º
Pará	379	14º
Mato Grosso do Sul	248	15º
Espírito Santo	218	16º
Sergipe	162	17º
Mato Grosso	153	18º

**Tabela 2.** Distribuição de Discentes de Pós-graduação no Brasil por Estado (ao final do ano) – Ano 2020.

Amazonas	145	19 °
Piauí	98	21 °
Alagoas	97	22 °
Maranhão	65	23 °
Tocantins	38	24 °
Acre	21	25 °
Rondônia	11	26 °
Amapá	9	27 °
Roraima	8	28 °

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Ademais, o estado mais bem posicionado desse grupo é o Pará, que figura apenas no 14º posto, entre as 28 unidades, seguido ainda por Mato Grosso (18º) e Amazonas (19º).

Levantamento realizado a partir da plataforma SciVal/Elsevier, com dados da Scopus, totalizou a quantidade de publicações científicas, em cada estado brasileiro, para o período que compreende os anos de 2002 a 2021. Esse apanhado registrado na Tabela 3 revela a acanhada produção científica oriunda dos estados da Amazônia Legal, sendo o Pará a unidade mais bem colocada, todavia ocupando apenas o 14º lugar, seguido pelo Amazonas (17º) e Mato Grosso (18º).

**Tabela 3.** Publicação científica por Estado – Ano 2002/2021

Estado	Produção Científica - Quantidade	Posição
São Paulo	470.754	1º
Rio de Janeiro	189.371	2º
Minas Gerais	141.245	3º
Rio Grande do Sul	126.455	4º
Paraná	87.030	5º
Distrito Federal	71.482	6º
Santa Catarina	53.166	7º
Pernambuco	43.308	8º
Bahia	33.327	9º
Ceará	30.497	10º
Paraíba	27.322	11º
Rio Grande do Norte	23.048	12º
Goiás	21.285	13º
Pará	19.960	14º
Espírito Santo	15.657	15º
Mato Grosso do Sul	13.367	16º
Amazonas	13.254	17º
Mato Grosso	10.898	18º
Sergipe	9.872	19º
Piauí	8.376	21º
Maranhão	8.317	22º
Alagoas	7.612	23º
Tocantins	2.590	24º
Acre	1.724	25º

Amapá	1.226	26 °
Roraima	1.133	27 °
Rondônia	1.129	28 °

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Reforçando o entendimento sobre a reduzida produção acadêmica dos estados dessa área, tem-se que os cinco últimos postos são ocupados por unidades nela localizadas: Tocantins (24°), Acre (25°), Amapá (26°), Roraima (27°) e Rondônia (28°).

No que se refere ao acesso à rede mundial de computadores, subsídios disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) do IBGE, para 2019, apontam para um grau insuficiente dos estados da Amazônia Legal nesse quesito. No indicador da PNAD de “acesso à internet e televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal”, subitem “utilização da internet”, em porcentagem de domicílios particulares permanentes, a Tabela 4 na sequência indica que a unidade da região mais bem postada é Mato Grosso (7°), seguida por Amapá (10°) e Rondônia (12°).

**Tabela 4.** Domicílios Particulares - Utilização de Internet – Ano 20219.

Estado	Domicílios Particulares - Utilização de Internet (%)	Posição
Distrito Federal	94,4	1°
São Paulo	89,9	2°
Rio de Janeiro	86,9	3°
Santa Catarina	86,9	4°
Mato Grosso Sul	86,7	5°
Espírito Santo	84,7	6°
Mato Grosso	84,5	7°
Paraná	84,4	8°
Rio G. do Sul	84,3	9°
Amapá	83,9	10°
Goiás	83,9	11°
Rondônia	83,3	12°
Minas Gerais	82,7	13°
Sergipe	80,2	14°
Roraima	79,5	15°
Rio G. do Norte	78,4	16°
Amazonas	78,2	17°
Paraíba	76,7	18°
Bahia	75,8	19°
Pernambuco	74,8	21°
Ceará	74,6	22°
Tocantins	74,6	23°
Pará	73,3	24°
Alagoas	73,2	25°
Acre	71,4	26°
Maranhão	67,4	27°

**Tabela 4.** Domicílios Particulares - Utilização de Internet – Ano 20219.

Estado	Domicílios Particulares - Utilização de Internet (%)	Posição
Piauí	67,3	28 °

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Ademais, vê-se que das seis últimas colocações, quatro Tocantins (23°), Pará (24°), Acre (26°) e Maranhão (27°), são de estados dessa área. Elementos esses, que atestam para um baixo alcance da internet em significativa parte da Amazônia Legal. Consequentemente, esses dados apresentados de dificuldade de acesso à internet, imputam a essas unidades federativas características distintas, no que atine à possibilidade de consulta e uso, pela sociedade, de sites de transparência de órgãos públicos. Pois, a internet é veículo indispensável para o manuseio de sites, e as dificuldades de contato com essa ferramenta torna a realidade da região singular e instigante, inclusive no universo de pesquisas científicas.

Isto posto, tem-se que a Amazônia Legal é uma extensão que apresenta características marcantes e singulares, seja por sua superfície, pela variedade de estados e municípios que abriga, por suas desigualdades sociais e econômicas, ou mesmo pelas suas riquezas naturais. Outrossim, pelos dados trazidos, essa é uma de baixa atividade científica, bem como com acesso limitado à internet, que inclusive dificulta consulta aos sites de transparência pública. Então, constitui-se a Amazônia Legal num objeto de estudo deveras diferenciado, apresentando potencialidades científicas inovadoras.

#### 6.4.2. Sujeitos da pesquisa

Quanto aos sujeitos da pesquisa, os conselheiros municipais de saúde de capitais dos estados da Amazônia Legal, esses têm atribuições relevantes de controle social (tópico 5.1). Os conselheiros, na função de representantes da sociedade, cumprem expressivas tarefas de controle social (tópico 5.1), que dentre outras, alcançam a defesa da transparência, a efetivação de direitos, a participação da sociedade na gestão pública, o exercício da democracia e a fiscalização da aplicação de recursos públicos. Tais missões são intensificadas no contexto da pandemia do novo coronavírus, dada a severidade das repercussões por ela causada, bem como pela necessidade de bem monitorar o gerenciamento da área da Saúde e dos vultosos recursos a ela destinados.

Todas essas circunstâncias mencionadas corroboram a justificativa da escolha dos conselheiros municipais de Saúde de capitais de Estados da Amazônia Legal para serem investigados, conforme os propósitos da atual pesquisa.

Ademais, destaca-se que a opção pelos conselheiros municipais de saúde da Amazônia Legal para serem os sujeitos da pesquisa é uma oportunidade de o pesquisador contribuir com a realidade dessa área onde tem vínculos profissionais e acadêmicos, pois é servidor público federal com atuação em São Luís/MA e o Programa de Pós-graduação ao qual está vinculado é sediado em Belém/PA.

Ainda, como fonte de motivação para a escolha desses atores da Amazônia Legal a serem esquadrihados, lembra-se que, segundo Grimmelikhuijsen *et al.* (2013) os valores culturais dos países influenciam no modo como as pessoas percebem e avaliam a transparência governamental. Assim, a investigação da transparência na concepção desses respondentes será um ensejo para observar como se desenvolve a transparência pública em um espaço singular do país e possibilitar que cidadãos encarregados de monitorar a gestão pública opinem sobre o processo de exibição de dados que ocorre em seus próprios estados.

## 6.5. População e amostra

O estudo foi realizado com conselheiros municipais de saúde que atuam em capitais estados que compõem a Amazônia Legal (Acre/Rio Branco, Amapá/Macapá, Amazonas/Manaus, Maranhão/São Luís, Mato Grosso/Cuiabá, Pará/Belém, Roraima/Boa Vista e Tocantins/Palmas). O universo foi de 410 membros (titulares e suplentes), onde foi estabelecida a extração de uma amostra de 79 conselheiros, respeitando os critérios estatísticos de amostragem, considerando uma amostragem aleatória e estratificada proporcionalmente às unidades federativas da Amazônia Legal (Tabela 5), com erro amostral máximo de 10% e 95% de confiança.

**Tabela 5.** Distribuição dos Conselheiros de Saúde - Composição do Universo e Amostra (Prevista x Realizada) - Amazônia Legal – 2022

UF (Capital)	Universo	% Universo	Amostra		% Realizado
			Previsto	Realizado	
Acre (Rio Branco)	32	7,80%	6	5	83,3%
Amapá (Macapá)	64	15,61%	12	7	58,3%
Amazonas (Manaus)	64	15,61%	12	9	75,0%

Maranhão (São Luís)	88	21,46%	17	19	111,8%
Mato Grosso (Cuiabá)	40	9,76%	8	14	175,0%
Pará (Belém)	40	9,76%	8	10	125,0%
Roraima (Boa Vista)	40	9,76%	8	6	75,0%
Tocantins (Palmas)	42	10,24%	8	11	137,5%
<b>Total</b>	<b>410</b>	<b>100,00%</b>	<b>79</b>	<b>81</b>	<b>102,5%</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Como apresentado na Tabela 5, tem-se que o tamanho amostral (81) foi realizado em 102,5% do previsto, (vide Apêndice D, com os resultados gerais da pesquisa), mas dentre as capitais dos estados da Amazônia Legal em quatro, Acre, Amapá, Amazonas e Roraima, apesar das várias tentativas, não foi possível o cumprimento da amostra estabelecida, compensado no erro amostral estabelecido (erro máximo de 10%).

Os conselheiros de Porto Velho, capital do Estado de Rondônia, foram os únicos que não participaram da pesquisa, pois, inicialmente, esse conselho apresentou muitas dificuldades de contato e, posteriormente, desconsiderou os prazos das respostas para integrar a pesquisa. Impossibilitando, dessa forma, a participação desse organismo.

## 6.6. Tratamento dos dados

Após a finalização da pesquisa de campo, as informações obtidas com a implementação do procedimento de coleta de dados *survey* foram organizadas e estruturadas em banco de dados utilizando o Pacote Microsoft Office Excel versão 2016 e analisadas com suporte do programa estatístico da IBM *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) for Windows*, na versão 22.0. A análise e interpretação estatística das informações, dar-se-á em três níveis, descritos nas subseções seguintes:

### a) Estatística Descritiva

A análise do perfil dos entrevistados (público-alvo), dos conselheiros municipais de saúde que atuam na Região da Amazônia Legal, se dará inicialmente com o suporte da representação da estatística descritiva utilizando tabelas de distribuição de frequência, gráficos e medidas de tendência central e de dispersão, assim como análise descritiva do grau de percepção, considerando as dimensões finalísticas do estudo.

### **b) Análise de Confiabilidade – Coeficiente Alfa de Cronbach**

Segundo Hair *et al.* (2009), confiabilidade é o grau em que uma ou mais variáveis conjuntamente, possuem um retorno de resposta consistente em que se quer mensurar. É utilizado o Coeficiente de confiabilidade Alpha de Cronbach ( $\alpha$ ) como medida de consistência de resposta de uma variável ou um conjunto de variáveis (instrumento de pesquisa), ou seja, verifica a capacidade de um instrumento em responder realmente o que o estudo se propõe, conferindo relevância para a pesquisa. A qualidade via o coeficiente, no intervalo de 0 a 1, sendo quanto mais próximo ao valor extremo de 1, considera-se que há confiança na avaliação da consistência interna do questionário, o valor mínimo considerável para que os atributos que compõem um instrumento de estudo possuam consistência na formação de um determinado fator corresponde ao valor de 0,7 para o coeficiente alpha de Cronbach (HAIR *et al.*, 2009).

### **c) Análise Fatorial**

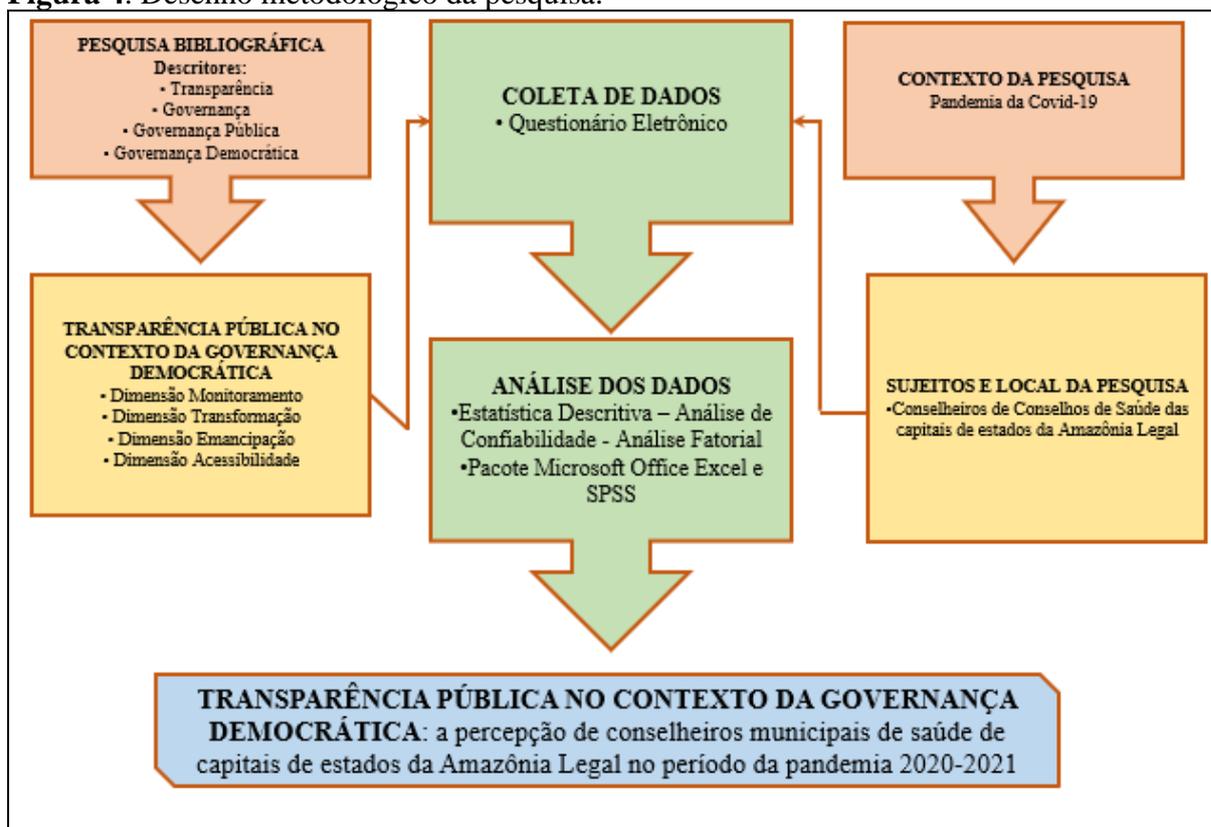
De acordo com Hair *et al.* (2005), a técnica de Análise Fatorial é uma classe de métodos estatísticos multivariados que tem como objetivo principal definir a estrutura em dimensões do grupo de variáveis, ou seja, é uma técnica de interdependência em que todas as variáveis são simultaneamente consideradas e relacionadas entre si, onde se mede o nível de contribuição de um grupo de variáveis dentro de cada dimensão.

Para Pereira (2001), a Análise Fatorial aplica-se à busca de identificação de fatores (agrupamentos das variáveis originais) em um conjunto de medidas realizadas. Considerando a Análise Fatorial essencial para interpretação quantitativa, busca-se organizar e sistematizar as variáveis de modo que explicita as condições do modelo ideal, que caracterize de forma consistente e clara e apresente quais os fatores que melhor expliquem a percepção dos conselheiros municipais de saúde nas dimensões da Transparência Democrática: “Acessibilidade”, “Monitoramento”, “Transformação” e “Emancipação”, ao acessarem os sites de transparência pública.

## 6.7. Desenho metodológico da pesquisa

Como desfecho deste tópico, mediante a Figura 4, apresenta-se o desenho metodológico da pesquisa:

**Figura 4.** Desenho metodológico da pesquisa.



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

## **7. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A presente seção de apresentação e discussão de resultados está seccionada em duas partes. A primeira tratará e esquadrinhará os resultados alcançados com a aplicação da estatística descritiva, sobre os dados obtidos com o *survey*, pormenorizados em seus três blocos de questões. Na segunda parte, com o emprego da Análise Fatorial Exploratória (AFE), serão avaliadas as quatro dimensões propostas pela Transparência Democrática apresentada, bem como suas variáveis, a fim de estruturá-la e validá-la, segundo os preceitos dessa técnica de estatística.

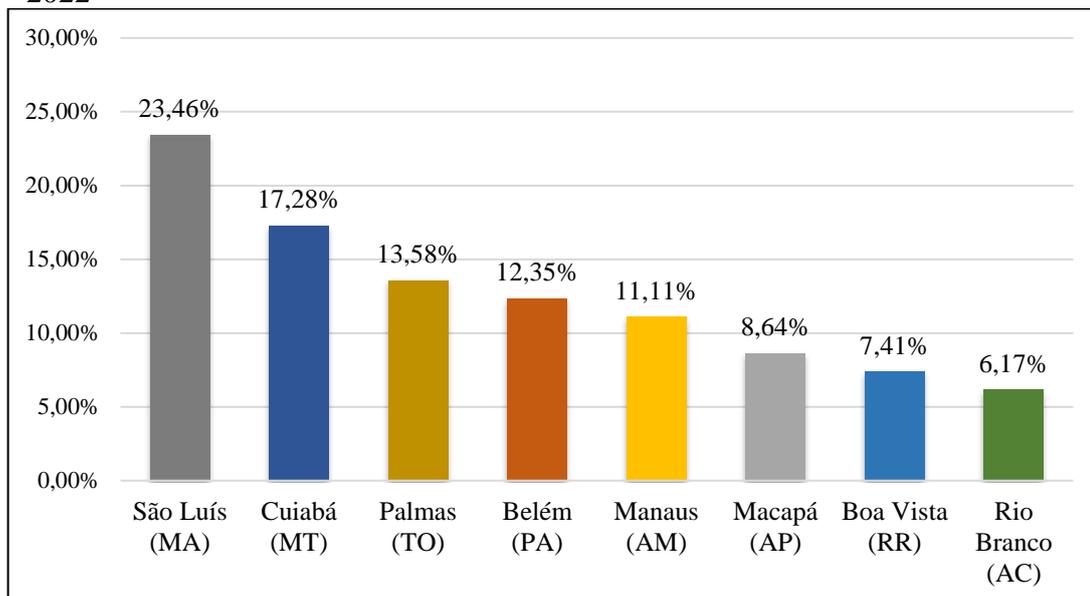
### **7.1. Estatística Descritiva: perfil dos conselheiros, interesse por sites de transparência, a Pandemia da Covid-19 e a Transparência Democrática e suas dimensões**

Neste tópico do trabalho será procedida a apresentação e discussão dos resultados da estatística descritiva, conforme os três blocos de questões que integraram o questionário eletrônico respondido por conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal: perfil dos conselheiros, interesse por sites de transparência e a pandemia da Covid-19, Transparência Democrática e suas dimensões.

#### **7.1.1. Perfil dos Conselheiros**

Como já apresentado anteriormente, os conselheiros municipais de saúde foram selecionados nas unidades federativas da Amazônia Legal, considerando a proporcionalidade de cada estado, diante da condição apresentada. A Tabela 5 representa a participação de cada estado (capitais dos estados) no qual os respondentes atuam como conselheiros de saúde, sendo possível observar que São Luís/MA apresenta maior participação dentre as capitais integrantes do estudo (conforme visto na Figura 5, que é apresentada a relação realizado/amostra), representando, dessa forma, aproximadamente 23,5% dos participantes, seguida de Cuiabá/MT (17,28%) e Palmas/TO (13,58%).

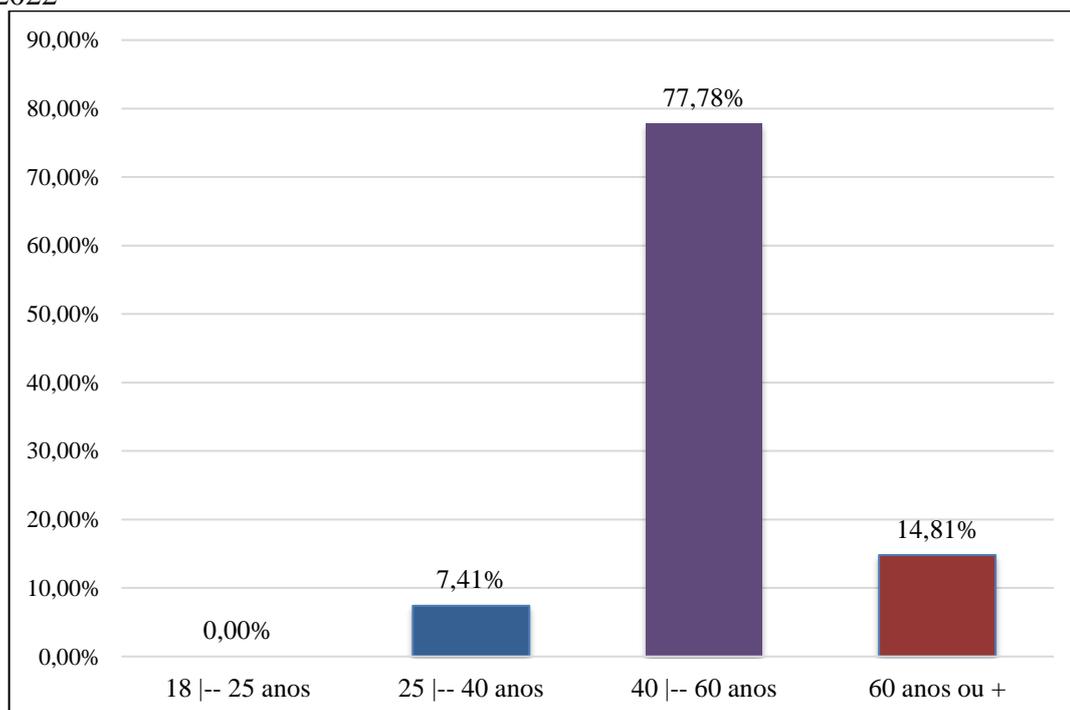
**Figura 5.** Cidade de atuação como conselheiro de saúde dos participantes da pesquisa – 2022



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Ainda com relação às características dos conselheiros de saúde participantes do estudo, tem-se que 77,78% têm entre 40 e 60 anos, apenas 7,41% estão com idades inferiores a 40 anos e não há conselheiros com menos de 25 anos (Figura 6). Quanto ao gênero, ocorre uma equiparação na participação, sendo que 50,62% são do sexo feminino e 49,38% do masculino.

**Figura 6.** Distribuição dos Conselheiro de Saúde, quanto à Faixa de Idade (anos) – 2022



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Sobre o nível de instrução dos conselheiros, é constatado que 82,72% possuem pelo menos o ensino superior completo e apenas 1,23% não atingiu o ensino médio (Tabela 6). Fato esse que indica para um bom grau de instrução formal dos participantes, contexto que, a princípio, pode favorecer o manuseio dos sites de transparência e obter deles as informações necessárias para o desenvolvimento de suas funções.

**Tabela 6.** Distribuição dos Conselheiros de Saúde, quanto ao Nível de Instrução – 2022

Nível de Instrução	Nº de Respostas	%
Ensino Fundamental	1	1,23%
Ensino Médio	13	16,05%
Superior (Graduação)	24	29,63%
Pós-graduação (Especialização)	31	38,27%
Pós-graduação (Mestrado)	8	9,88%
Pós-graduação (Doutorado)	4	4,94%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

No que diz respeito à ocupação principal dos participantes (Tabela 7), desconsiderando-se a função de conselheiro de saúde, aparece com maior recorrência aqueles que estão em cargos no serviço público (64,20%), seguidos daqueles que trabalham por conta própria (14,81%). Essa alta concentração de agentes públicos, dentre os conselheiros, aponta para representantes que têm vivência com os problemas, questões e características da burocracia governamental. Essa circunstância viabilizaria a compreensão sobre o funcionamento da saúde estatal e facilitaria o desempenho das atribuições dos membros dos conselhos.

**Tabela 7.** Distribuição dos Conselheiro de Saúde, quanto à ocupação principal – 2022

Ocupação Principal	Nº de Respostas	%
Empregado do Setor Público	52	64,20%
Conta própria / Profissional Liberal	12	14,81%
Trabalhador não remunerado	7	8,64%
Empregado do Setor Privado	6	7,41%
Trabalhador doméstico	3	3,70%
Empregador / Empreendedor	1	1,23%

**Tabela 7.** Distribuição dos Conselheiro de Saúde, quanto à ocupação principal – 2022

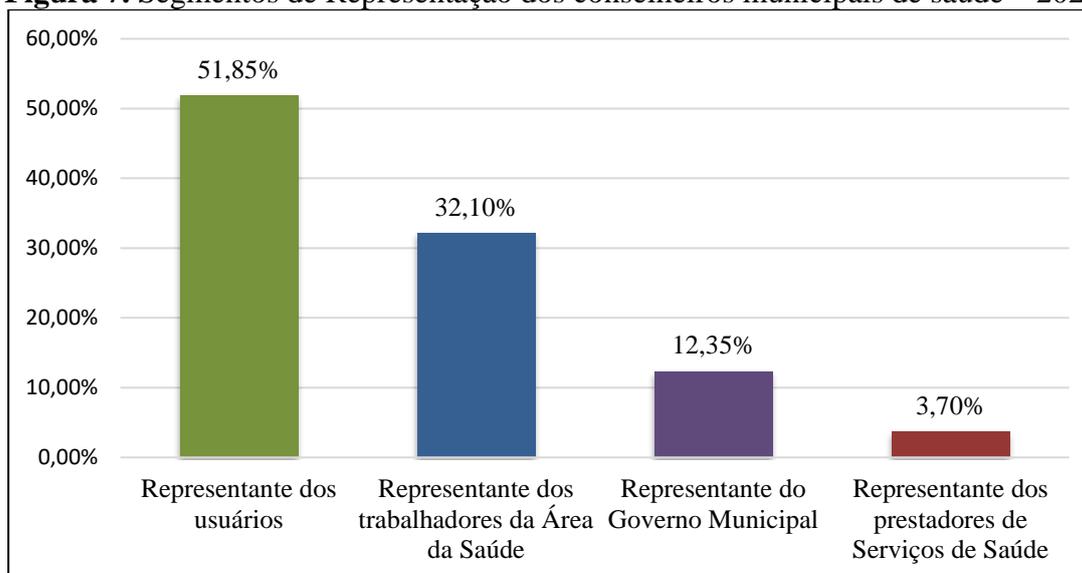
Ocupação Principal	Nº de Respostas	%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Dos pesquisados, 71,60% são conselheiros municipais titulares, 28,4% ocupam o posto de suplência, 76,54% exercem somente a função de conselheiro de saúde no município ao qual está vinculado e 18,52% atuam em cargo de gestão no respectivo conselho (presidência, vice-presidência ou secretário). O cenário de significativa concentração de conselheiros titulares insinua que esses têm plena compreensão de suas atribuições no organismo, notadamente no que diz respeito ao monitoramento das ações de saúde.

Quanto ao segmento de representação, um pouco mais da metade dos conselheiros municipais de saúde representam os usuários (51,85%), seguidos dos que representam os trabalhadores da área da Saúde (32,10%), governo municipal (12,35%) e prestadores de serviços de saúde (3,70%), de acordo com a Figura 7. Essa maioria de representantes da sociedade, inclusive em harmonia com a Resolução nº 453/2012do CNS que estabelece percentual de 50% de representantes desse segmento, denota que ela tem disposição para empenhar-se, primordialmente, pelos interesses da coletividade.

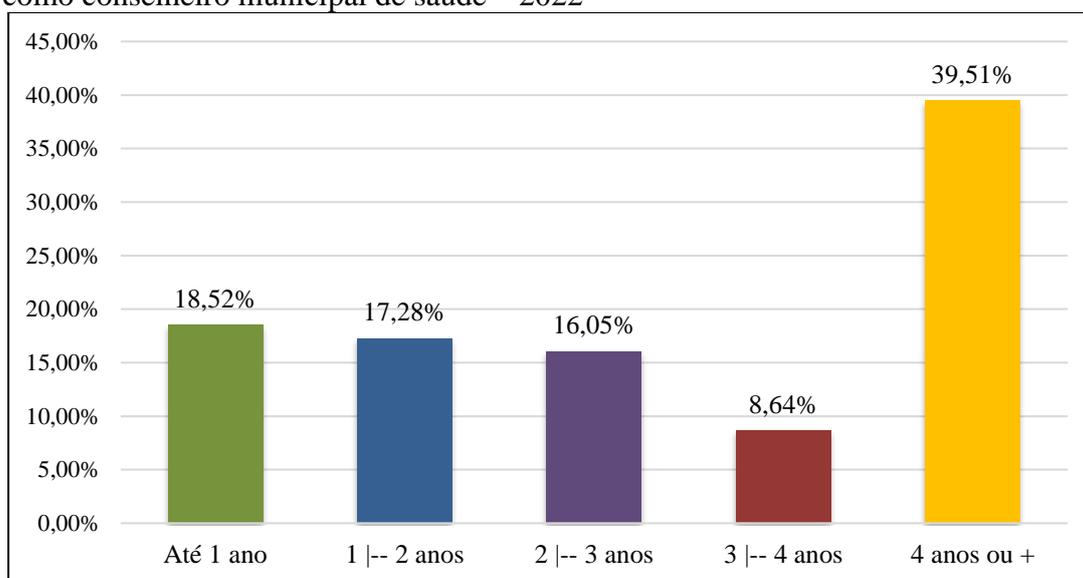
**Figura 7.** Segmentos de Representação dos conselheiros municipais de saúde – 2022



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Quanto ao tempo como conselheiro municipal de saúde, tem-se que 35,80% não atingiu dois anos de atuação no cargo em questão, entretanto, vale ressaltar que aproximadamente 40% têm pelo menos quatro anos no cargo (Figura 8). Esse quantitativo relevante de membros com no mínimo quatro anos de atuação indica para agentes conscientes de suas funções de representação da sociedade.

**Figura 8.** Distribuição dos Conselheiros de Saúde, quanto ao tempo (anos) de atuação como conselheiro municipal de saúde – 2022



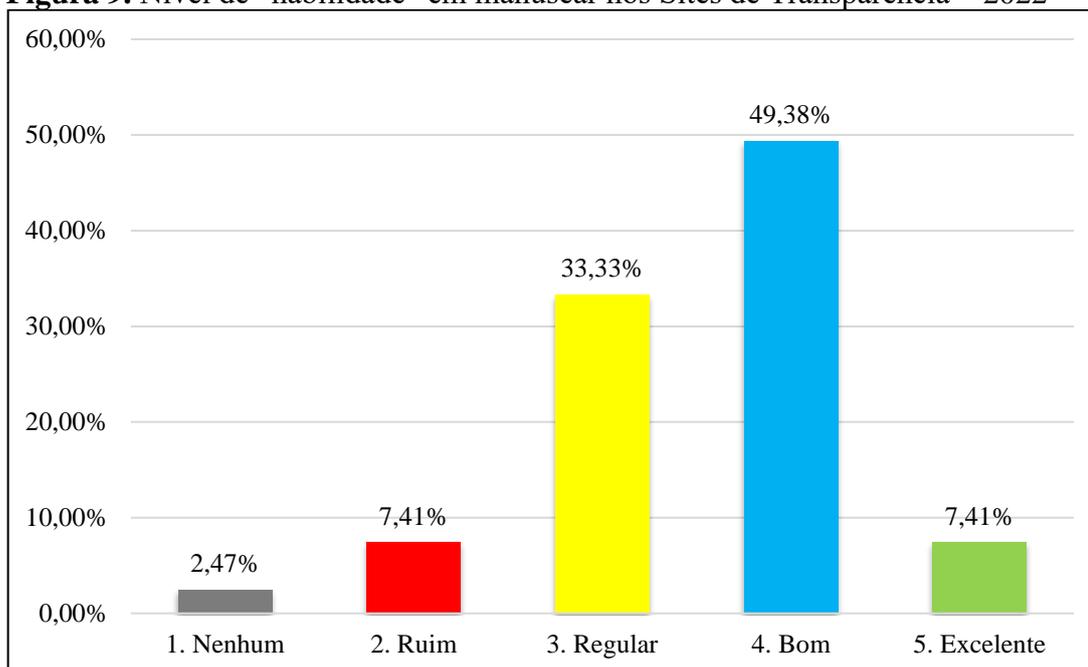
**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

### 7.1.2. Interesse por sites de transparência e a pandemia da Covid-19

Esta seção aborda o interesse em acessar os sites de transparência, notadamente no período da pandemia da Covid-19, e trata de tópicos como habilidades, interesse, frequência de acesso e tipos de plataformas de transparência.

#### 7.1.2.1. “Habilidade” de acesso e manuseio

Na percepção dos conselheiros, sobre o nível de “habilidade” de manuseio dos sites de transparência pública, a maioria (56,79%) afirma estar no padrão “bom/excelente”. Contudo, vale frisar que 33,33% consideram-se em um patamar “regular” (Figura 9).

**Figura 9.** Nível de “habilidade” em manusear nos Sites de Transparência – 2022

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

O elevado percentual de conselheiros que declaram possuir nível “bom/excelente” de “habilidade” de manuseio dos sites de transparência (56,79%) indica que esses são indivíduos capazes de utilizar os websites públicos em suas funções dos conselhos.

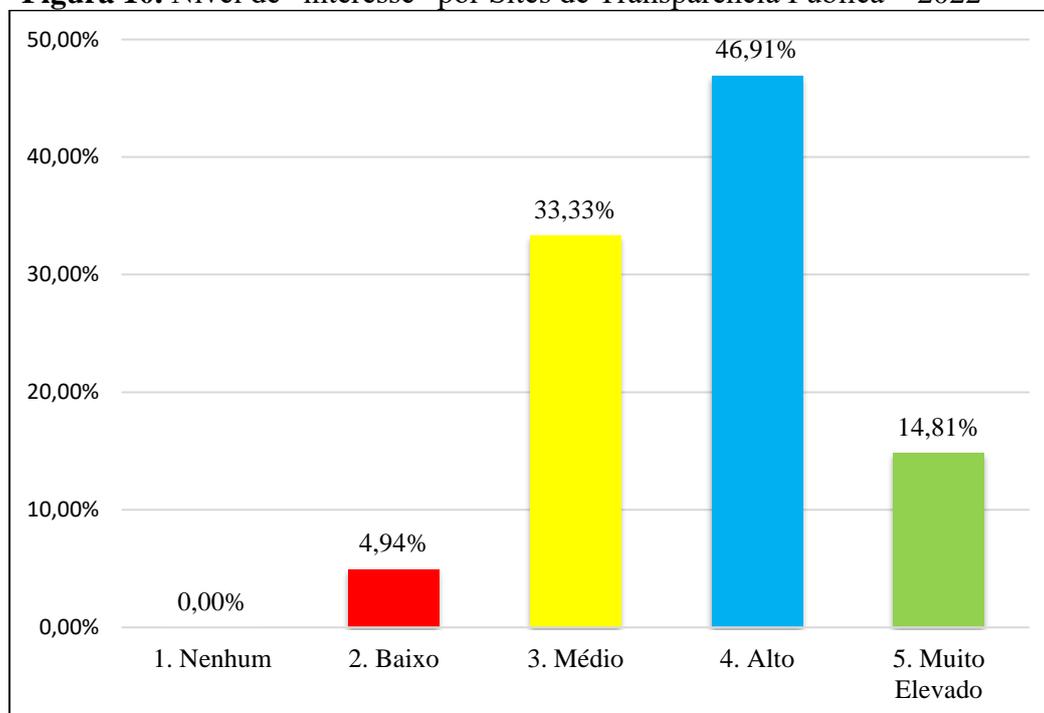
Cabe notar ainda, que dentre esses 56,79% dos entrevistados que consideram ter padrão “bom/excelente” no manuseio dos portais: 89,1% possuem 40 anos ou mais; 67,4% têm pelo menos Pós-Graduação (Especialização); 67,4% são membros titulares e 82,6% se declararam o nível de interesse “alto/muito elevado” por sites de transparência. Esses percentuais sugerem que o grau elevado de “habilidade” no manuseio dos sites de transparência pode estar associado a fatores como: idade acima dos 40 anos; maior nível educacional; titularidade no cargo e interesse pelos sites.

#### 7.1.2.2. “Interesse” por sites

Na compreensão dos respondentes, no tocante ao nível de “interesse” por sites de transparência pública, a maioria (61,73%) enquadram-se nos estágios de “alto/muito elevado”. Entretanto, é de se ressaltar que 33,33% consideram-se que estão em um nível “médio” de “interesse” (Figura 10). De qualquer modo, é de se realçar que como a maioria (61,73%) entende estar em um patamar “alto/muito elevado” de “interesse” pelos sites de transparência,

esses instrumentos ganham destaque como possibilidade de ferramenta de consulta de informações entre os conselheiros.

**Figura 10.** Nível de “interesse” por Sites de Transparência Pública – 2022



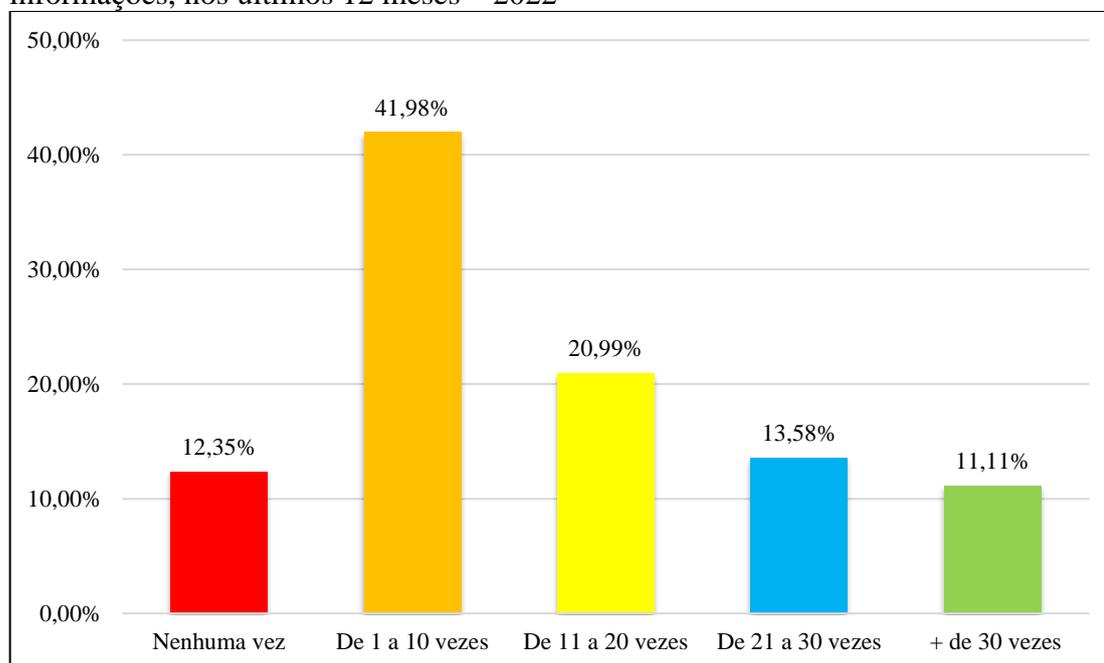
**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Salienta-se que, dentre esses 61,73% dos entrevistados que dizem ter “interesse” em um padrão “alto/muito elevado” por sites de transparência: 88% têm 40 anos ou mais; 72% são membros titulares; 76% declararam possuir o nível de habilidade “bom/excelente” no manuseio dos sites; 84% entendem que houve aumento do interesse por informações da área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência pública no período da pandemia (2020/2021) e 76% concordam que a pandemia levou ao aumento do “efetivo acesso” aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde. Tais proporções indicam possibilidade de relação entre o “interesse” por sites de transparência e elementos como: idade acima dos 40 anos; titularidade no cargo; maior nível de “habilidade” no manuseio de sites; percepção de que a pandemia resultou no interesse por informações de Saúde em sites de transparência e no efetivo acesso a esses sites em busca de informações sobre a Saúde.

### 7.1.2.3. “Frequência” de acesso

Nos últimos 12 meses anteriores à realização da pesquisa de campo, aproximadamente 63% dos conselheiros de saúde tiveram uma “frequência” de no máximo 20 acessos aos sites de transparência pública em busca de informações, como é possível observar na Figura 11. Todavia, 24,69% dos participantes tiveram “frequência” de 21 acessos ou mais nos últimos 12 meses. Esses percentuais apontam para uma “frequência” modesta de acesso aos sites de transparência.

**Figura 11.** Quantidade de vezes de acesso a sites de transparência pública para buscar informações, nos últimos 12 meses – 2022



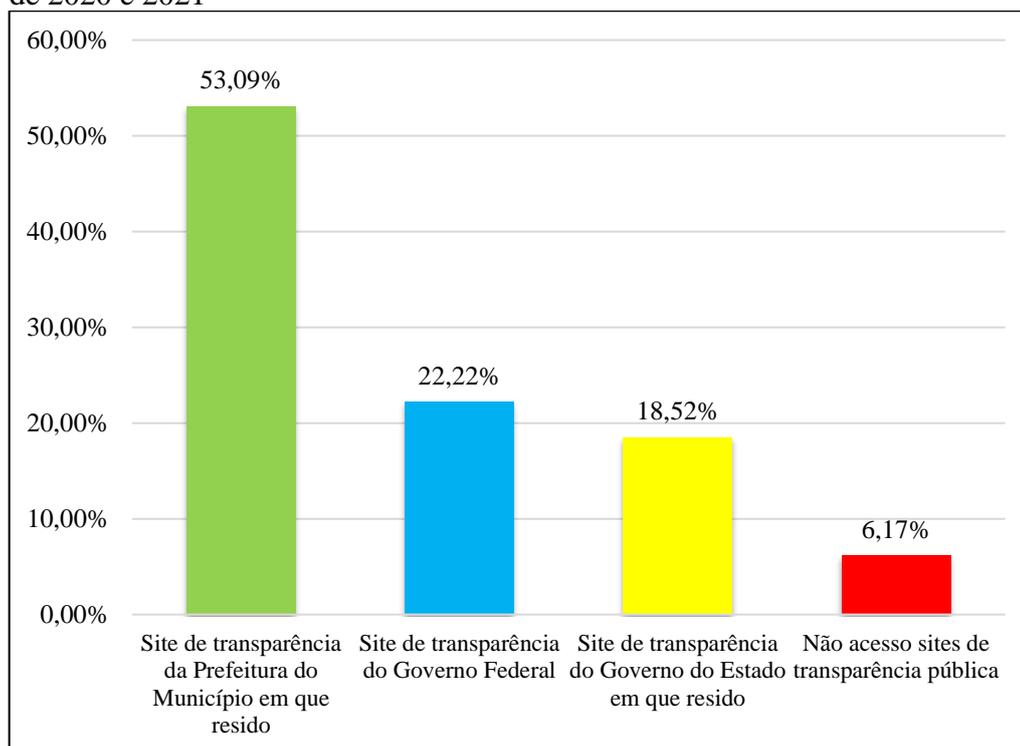
**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Frisa-se que, dos conselheiros que declararam uma “frequência” de 10 acesso aos sites de transparência em busca de informações nos últimos 12 meses (menos de um acesso mensal): 93,2% possuem 40 anos ou mais e 66% dizem não ter nenhuma “habilidade” ou ter “habilidade” ruim ou regular no manuseio de sites de transparência. Esses percentuais podem apontar para que a pouca “frequência” de acesso aos websites pode estar relacionada a parâmetros como: idade acima dos 40 anos e pouca habilidade no manuseio de sites de transparência.

#### 7.1.2.4. Sites de transparência pública e a pandemia da Covid-19

Para 53,09% dos conselheiros o site de transparência pública acessado com maior frequência, no período da pandemia (2020/2021), em busca de informações da área da Saúde foi o da prefeitura do município onde residem. Na sequência, os portais mais visitados, com essa finalidade, foram o do governo do federal (22,22%) e o do governo do estado em que residem (18,52%). Cabe anotar, que 6,17% não realizaram acesso a sites de transparência nesse período (Figura 12). Esse resultado, aponta para maior disposição em coletar informações nos sites municipais, bem como uma vinculação mais firme entre os respondentes e os websites de suas cidades e a realidade dessas, em detrimento dos portais federal e estaduais.

**Figura 12.** Sites de transparência pública acessados com maior frequência em busca de informações sobre a área da Saúde no período da pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021

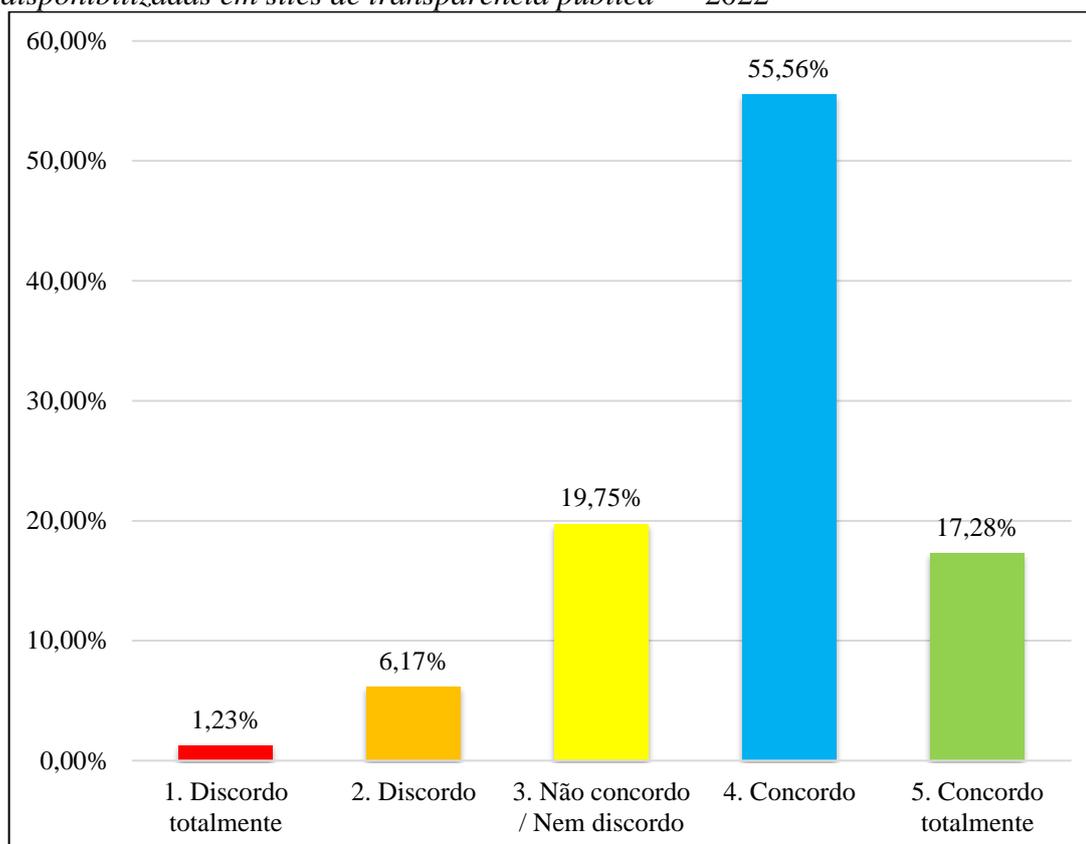


Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A maioria dos conselheiros (72,84%) tem nível de concordância “parcial/total”, com a sentença: “*A pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 levou ao aumento do interesse por informações da área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência pública*”, e 19,75% consideram-se em um grau de indiferença (“nem concorda/nem discorda”) em relação a ela – Figura 13. Esses números sugerem que os sites de transparência podem ser fontes

relevantes de informações sobre saúde, no período da pandemia, sendo esses canais oportunos de busca por dados sobre a questão. E ademais, a transparência sobre o conteúdo das políticas públicas, conforme Grimmelikhuijsen e Welch (2012) e Heald (2006), é claramente notada pela sociedade.

**Figura 13.** Nível de Concordância com a afirmação: “A pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 levou ao aumento do interesse por informações da área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência pública” – 2022



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

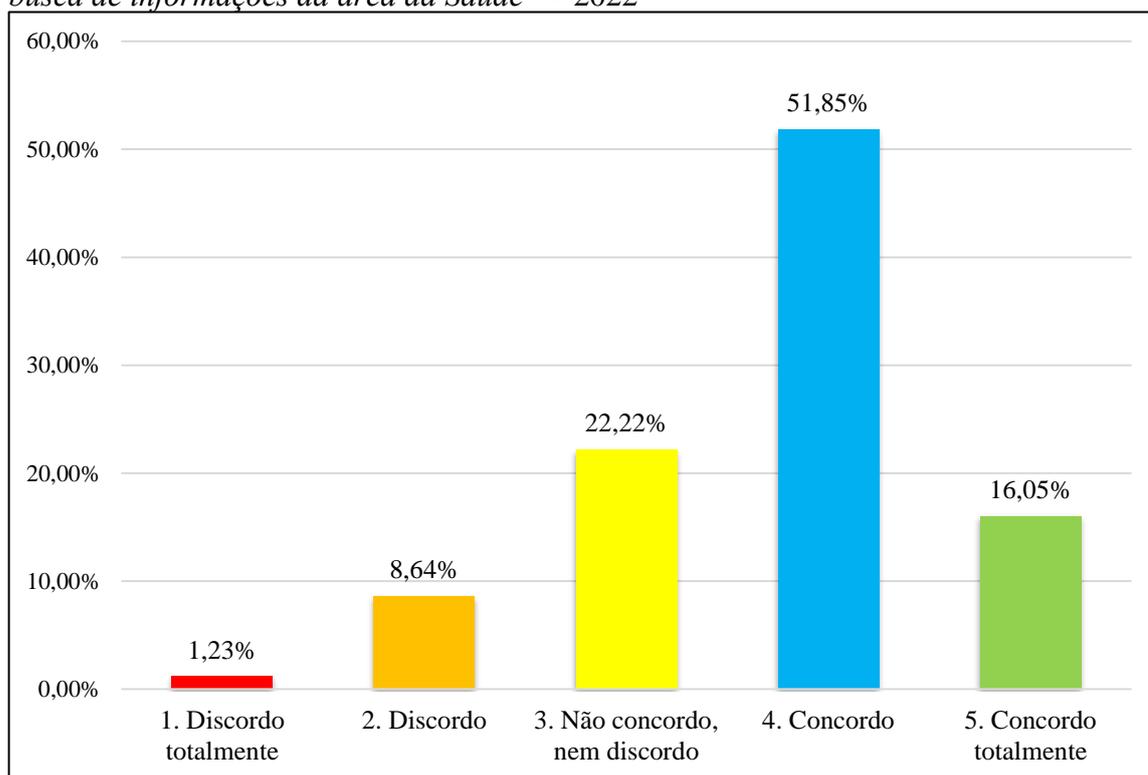
É oportuno anotar, que desses 72,84% dos participantes que expressaram concordância “parcial/total” com a afirmativa acima: 90% possuem 40 anos ou mais; 86,5% têm pelo menos o ensino superior (Graduação); 69,5% são conselheiros titulares; 71,2% possuem nível de interesse “alto/muito elevado” por sites de transparência e 91,5% concordam com a sentença tratada a seguir, que aborda que a pandemia levou ao aumento do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde.

Dessa forma, esses resultados podem sinalizar para algum grau de relação entre os que acreditam que a pandemia levou ao aumento do interesse por informações da área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência pública, com circunstâncias como: idade acima dos

40 anos; maior nível educacional; interesse alto e/ou elevado por sites de transparência e que a pandemia gerou aumento do efetivo acesso aos sites de transparência.

Em relação à assertiva de que *“A pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 levou ao aumento do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde”*, a maioria dos conselheiros (67,90%) possui grau de concordância “parcial/total”, com a afirmação, e 22,22% consideram-se em um nível de indiferença (“nem concorda/nem discorda”) com ela – Figura 14. Esses resultados sinalizam para a constatação de que a pandemia levou ao acesso concreto aos sites de transparência em busca de informações da área de saúde, fazendo desses fontes efetivas de procura por informações a respeito do tema.

**Figura 14.** Nível de Concordância com a afirmação: *“A pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 levou ao aumento do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde”* – 2022



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Cabe ressaltar que, desses 67,90% dos entrevistados que manifestaram concordância “parcial/total” com a afirmativa acima: 91% possuem 40 anos ou mais; 85,5% têm pelo menos o ensino superior (Graduação); 69,1% são conselheiros titulares; 69,1% possuem nível de interesse “alto/muito elevado” por sites de transparência e 98,2% concordam com a assertiva

abordada anteriormente de que na pandemia houve aumento do interesse por informações da área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência pública.

Assim, esses índices podem apontar algum nível de relacionamento entre aqueles que concordam que a pandemia gerou efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde, com fatores como: idade acima dos 40 anos; maior nível educacional; titularidade no cargo; interesse alto e/ou elevado por sites de transparência e que a pandemia gerou interesse por informações área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência pública.

Em se tratando da “**Principal razão do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde no período da pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021**”, aproximadamente 31% dos conselheiros afirmaram que o motivo preponderante para essa conduta foi o “*Interesse em fiscalizar os recursos públicos disponibilizados para Área da Saúde*”, seguido pelas opções: “*Facilidade em obter informações confiáveis*” (27,16%); “*Volume de recursos públicos disponibilizados para Área da Saúde*” (20,99%) e a “*Gravidade da doença*” (19,75%).

Infere-se que o “Empoderamento tecnológico”, ocasionado pela pandemia, foi exposto como principal razão do efetivo acesso aos sites de transparência por somente 1,23% dos participantes – ver Tabela 8. Essas percentagens assinalam para o importante entendimento de que uma das funções primordiais dos conselheiros de saúde, que é monitorar a aplicação das verbas dessa área, pode ser suportada pelos portais de transparência pública, bem como para a confiabilidade das informações advindas desses websites.

**Tabela 8.** *Principal razão do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde no período da pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021*

<b>Principal Razão</b>	<b>Nº de Respostas</b>	<b>%</b>
Interesse em fiscalizar os Recursos Públicos disponibilizados para Área da Saúde	25	30,86%
Facilidade em obter informações confiáveis	22	27,16%
Volume de Recursos Públicos disponibilizados para Área da Saúde	17	20,99%
Gravidade da doença	16	19,75%
Empoderamento tecnológico pressionado pela pandemia	1	1,23%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Com os dados expostos, reporta-se a Meijer (2013) quando registra que a transparência abarca a troca de informações, com um agente oferecendo dados para que outro execute a fiscalização dos atos, proposição compatível com a alternativa feita por 31% dos conselheiros.

Nota-se ainda, que essas duas percentagens preponderantes, são compatíveis com os princípios da “Fiscalização” e da “Confiança”, integrantes da proposta de Transparência Democrática, e fundados respectivamente em Armstrong (2002); Bevir (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2011, 2015); Fung, Gilman, Shkabatur (2013); Haque (2001); Heo (2017); Morrison (2000); PNUD (2002); Park (2017) e Tommasoli (2007) e em Bevir (2010) e PNUD (2002). Esses dois preceitos propõem que os sites de transparência possibilitem que os cidadãos fiscalizem das ações do governo e que proporcionem mais confiança no governo.

### 7.1.3. Transparência Democrática e suas dimensões

Nesta seção delinea-se a percepção dos conselheiros municipais de saúde sobre as peculiaridades da Governança Democrática e da Transparência Pública, que resultam na sugerida Transparência de Democrática. A análise é dividida em quatro dimensões: “Acessibilidade”, “Monitoramento”, “Transformação” e “Emancipação”, como apresentado no Quadro 19.

**Quadro 19.** Dimensões e peculiaridades da Governança Democrática e da Transparência Pública que resultam na Transparência Democrática

Dimensão	Variáveis da Governança Democrática e da Transparência Pública
Acessibilidade	3.1. Capacitação
	3.2. Compreensibilidade
	3.3. Cultura local
	3.4. Dados confusos
	3.5. Dados fechados
	3.6. Falta de detalhamento
	3.7. Formalismo
	3.8. Simplicidade
	3.9. Tempestividade
Monitoramento	3.10. Acesso à informação
	3.11. <i>Accountability</i>
	3.12. Fiscalização
Transformação	3.13. Confiança
	3.14. Honestidade
	3.15. Legitimidade
	3.16. Responsabilidade
Emancipação	3.17. Centralidade
	3.18. Diálogo
	3.19. Empoderamento
	3.20. Interesses da sociedade

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

### 7.1.3.1. Dimensão 1: “Acessibilidade”

Nesta dimensão estão agrupadas variáveis, que tratam de fatores que favorecem ou não a acessibilidade do cidadão às informações presentes em sites de transparência pública. Por conseguinte, os conselheiros municipais de saúde julgaram, conforme suas experiências no manuseio de sites de transparência, assertivas associadas aos dois blocos de aspectos adiante:

• **Favorecem a acessibilidade:** “Capacitação”, “Compreensibilidade”, “Cultura local”, “Detalhamento”, “Simplicidade” e “Tempestividade”;

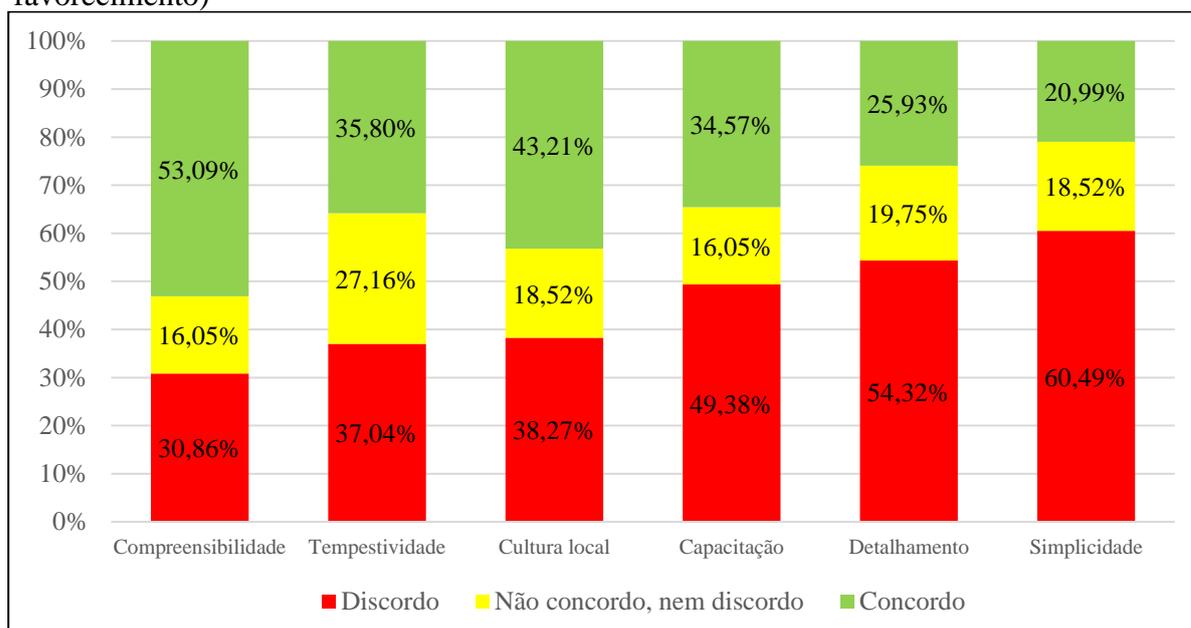
• **Não favorecem a acessibilidade:** “Formalismo”, “Dados fechados” e “Dados confusos”.

Foi utilizada a escala de Likert de cinco estágios para mensurar o nível de concordância, como mostrado nas Figuras 16 e 17, que apresentam, de forma agregada, o grau de concordância em três patamares: “Discordo”, “Não concordo, nem discordo” e “Concordo”.

Neste bloco de análise da “Dimensão Acessibilidade” trata-se de aspectos que favorecem a acessibilidade das informações, e que, na percepção dos conselheiros municipais de Saúde, estariam mais ou menos presentes nos sites de transparência pública (Figura 15). Dessa forma, têm-se os itens “Compreensibilidade” (com 53,09% de concordantes) e “Cultura local” (com 43,21% de concordantes), na visão dos respondentes, estão contemplados nos sites de transparência, viabilizando o acesso das informações.

Esse grau de aderência das informações presentes nos sites de transparência a esses dois princípios (“Compreensibilidade” e “Cultura local”), segundo os inquiridos, adequa-se aos entendimentos de Grimmelikhuijsen (2012) e de Grimmelikhuijsen *et al.* (2013), sobre, respectivamente, a necessidade dos dados serem compreensíveis e de respeitarem os valores e aspectos da cultura local, para serem melhor acessados, assimilados e utilizados pelos cidadãos.

**Figura 15.** Nível de Concordância – Dimensão 1: “Acessibilidade” (Fatores de favorecimento)



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Em sentido contrário, 60,49% entendem que as informações apresentadas carecem de “Simplicidade”; 54,32% acreditam que o “Detalhamento” daquelas é insuficiente; 49,38% acham que não é oferecida “Capacitação” para compreender os dados disponibilizados e 37,04% consideram que as informações não são liberadas com “Tempestividade” (Figura 15).

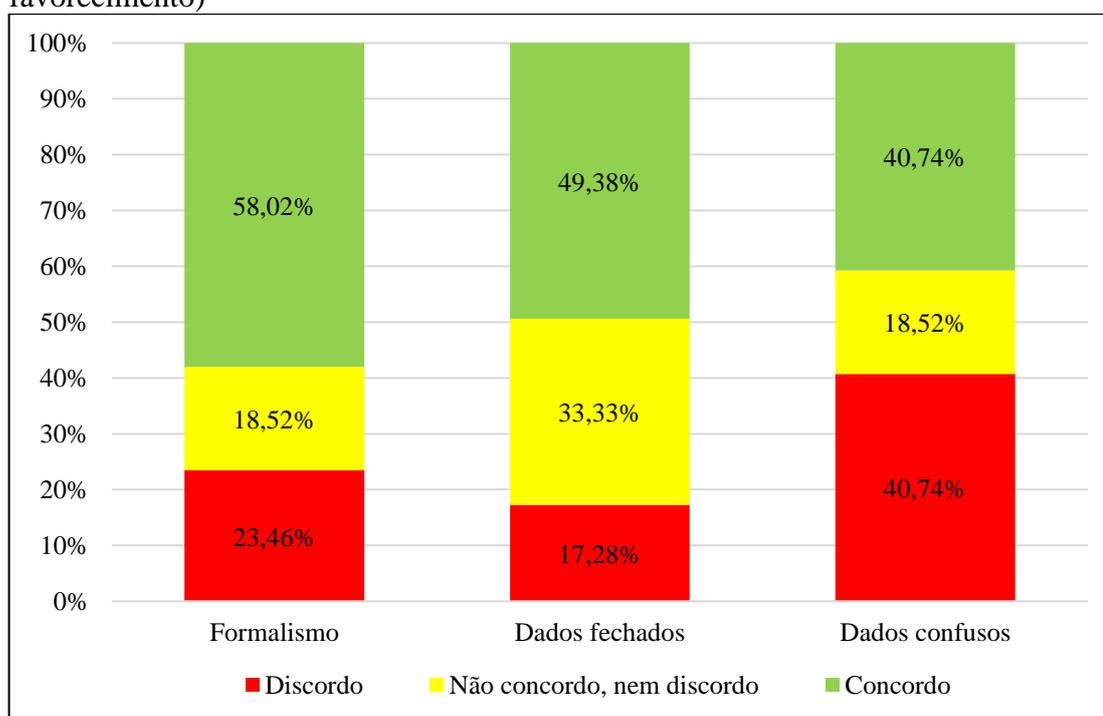
Portanto, esses aspectos, na compreensão dos participantes, não estão contemplados no ambiente dos sites de transparência, restringindo o acesso às informações. Aquelas percentagens de opiniões, sobre a não verificação desses princípios trazidos (“Simplicidade”, “Detalhamento”, “Capacitação” e “Tempestividade”) nos sites de transparência, indicam, na sequência, que as concepções de Grimmelikhuijsen (2012); Meijer (2009); Heald (2006); Federação Internacional de Contadores (IFAC) e Grimmelikhuijsen (2011), não são seguidas, o que resulta em piorar no acesso, assimilação e utilização das informações pelos cidadãos.

Ainda se destaca, que as carências de “Simplicidade”, “Detalhamento” e “Capacitação” podem redundar no comprometimento da qualidade da transparência e sua baixa assimilação pela sociedade, constituindo-se em fenômenos deletérios identificados por Heald (2006), como “transparência nominal”, por Heald (2006) e Grimmelikhuijsen (2012), na forma de “ilusão de transparência” ou “pseudotransparência”, e ainda por Hood (2007), como “transparência indireta”. Especialmente quanto à precariedade na “Tempestividade”, Heald (2006), Grimmelikhuijsen *et al.* (2019) e Clarke (2010), preconizam que uma transparência adequada necessitar se dar “em tempo real”, com a divulgação contínua das atividades da organização.

É relevante citar que dos 53,09% dos participantes que concordam que as informações são dotadas de “Compreensibilidade”, 86% desses possuem pelo menos o ensino superior (Graduação) e que dos 54,32% que julgam que as informações carecem de “Detalhamento” 86,4% têm pelo menos o ensino superior (Graduação). Dessa forma, é possível traçar algum nível de conjectura de que o maior nível educacional está vinculado à compreensibilidade das informações e à demanda por mais detalhamento dessas.

Neste bloco de análise da “Dimensão Acessibilidade”, cuida-se de aspectos que não favorecem a acessibilidade das informações, e que, na percepção dos conselheiros municipais de saúde, estariam mais ou menos presentes nos sites de transparência pública (Figura 16). Logo, têm-se que os itens “Formalismo” (58,02% de concordantes) e “Dados fechados” (49,38% de concordantes), são aspectos percebidos nos sites de transparência, dificultando a acessibilidade das informações. Esse patamar de sensação dos conselheiros, a respeito da afluência desses dois princípios (“Formalismo” e “Dados fechados”) nos sites de transparência, indica para que as convicções respectivas de Michener e Bersch (2013) Heald (2015) e de Michener e Bersch (2011) e Michener e Bersch (2013) são notadas pelos respondentes, o que redundará em piorar no acesso, assimilação e utilização das informações pelos cidadãos.

**Figura 16.** Nível de Concordância – Dimensão 1: “Acessibilidade” (Fatores de Não favorecimento)



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Por outro lado, para o fator “Dados confusos” as proporções de concordantes (40,74%) e discordantes (40,74%) são iguais, e representativas, apontando para um equilíbrio de opinião, no que concerne a presença, ou não, de informações que, por serem confusas, geram dificuldade de acessibilidade nos respondentes. Esse percentual de paridade de opinião, sobre a ocorrência de “Dados confusos”, nas informações constantes nos sites de transparência, direciona para que o apontamento de Grimmelikhuijsen *et al.* (2013) não seja claramente notado pelos conselheiros. Dessa forma, não há percepção majoritária, pelos respondentes, sobre a presença ou de “Dados confusos” nos sites de transparência.

Oportuno mencionar sobre a dimensão “Dimensão Acessibilidade”, os princípios nela contidos e as deficiências identificadas, que Heald (2006) e Rodrigues (2019) propugnam pela necessidade de uma transparência “efetiva ou plena” que ocorre com a divulgação de dados que necessitam ser compreendidos e utilizados pelo cidadão. E, dessa forma, com as precariedades identificadas na “Dimensão Acessibilidade” a transparência “efetiva ou plena” não se concretiza.

#### 7.1.3.2. Dimensão 2: “Monitoramento”

Nesta dimensão estão agregados os efeitos benéficos, tanto para a sociedade quanto para o governo, advindos da utilização das informações de sites de transparência pública, que permitam aos cidadãos acompanharem e compreenderem como são implementados e se processam os atos governamentais. Portanto, os conselheiros municipais de saúde avaliaram, conforme suas experiências no manuseio de sites de transparência, afirmativas alusivas aos seguintes aspectos:

- **Accountability**
- **Fiscalização**
- **Acesso à informação**

Foi utilizada a escala de Likert de cinco estágios para mensurar o Nível de Concordância, como mostrado na Figura 17, que apresenta, de forma agregada, o grau de concordância em três níveis: “Discordo”, “Não concordo, nem discordo” e “Concordo”.

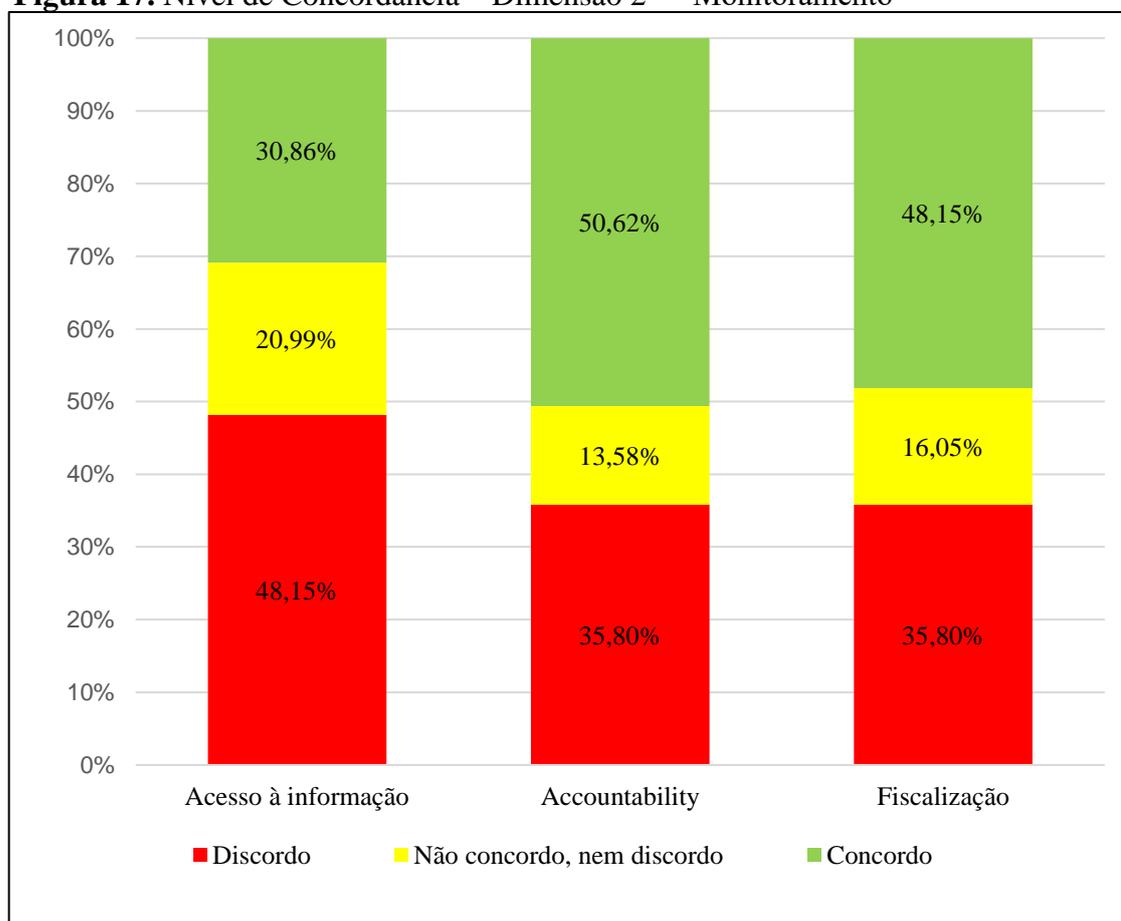
Nesse bloco de análise da “Dimensão Monitoramento”, trata-se de efeitos benéficos, advindos da utilização das informações de sites de transparência pública, que permitem aos cidadãos acompanharem os atos governamentais, e que, segundo a percepção dos conselheiros de saúde estariam mais ou menos presentes nesses sites (Figura 17). Assim, têm-se que os

aspectos “*Accountability*” (com 50,62% de concordantes) e “Fiscalização” (com 48,15% de concordantes), na visão dos respondentes, estão contemplados nos sites de transparência, permitindo aos conselheiros examinar a prestação de contas da área da Saúde e fiscalizar os recursos destinados a esse setor.

Tal patamar de percepção dos entrevistados sobre a ocorrência desses dois princípios (“*Accountability*” e “Fiscalização”) nos sites de transparência são compatíveis com as proposições estruturadas a partir de Evans (1995); Filgueiras (2016, 2108) e Fung (2015) e de Armstrong (2002); Bevir (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2011); Fung (2015); Fung, Gilman, Shkabatur (2013); Haque (2001); Heo (2017); Morrison (2000); PNUD (2002); Park (2017) e Tommasoli (2007), respectivamente, de que é conveniente que os portais de transparência e as informações trazidas por eles ampliem a possibilidade do cidadão examinar a prestação de contas do governo e de realizarem a fiscalização dos recursos públicos.

Dessa forma, para a maioria dos consultados, os sites de transparência pública e suas informações alargam a viabilidade dos cidadãos examinarem a prestação de contas do governo e fiscalizarem os recursos públicos.

**Figura 17.** Nível de Concordância – Dimensão 2 – “Monitoramento”



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Em oposto, 48,15% dos respondentes entendem que o aspecto de “Acesso à informação” não está presente nos sites de transparência, obstando que os conselheiros tenham acesso aos dados da área de saúde para que possam desenvolver suas funções (Figura 17). Esse patamar de percepção de que os sites de transparência não permitem “Acesso à informação” indica dissonância com a proposta concebida a partir de PNUD (2015) e Bevir (2010) de que é oportuno que os websites de transparência proporcionem o acesso de informações ao cidadão. Então, para esses 48,15% dos respondentes os sites de transparência e seus dados não viabilizam ao cidadão acesso à informação.

Ainda sobre a “Dimensão Monitoramento”, que teóricos da transparência, como Araujo e Tejedro-Romero (2016); Lindstedt e Naurin (2010); Curtin e Meijer (2006) e Grimmelikhuijsen (2012), listam que dentre os benefícios trazidos pela transparência está o aumento do controle sobre o governo. Portanto, precariedades nos elementos dessa dimensão trazem prejuízo à função de controle apontada por esses autores. É oportuno realçar que desses 48,15% dos conselheiros que discordam que os sites de transparência permitem o “Acesso à informação”, 82,1% não estão satisfeitos com o “Detalhamento” dos dados apresentados e 82% entendem que as informações são divulgadas apenas para atender formalidades legais (“Formalismo”). Logo, é possível formular algum grau de suposição de que os princípios “Acesso à informação”, “Detalhamento” e “Formalismo” estão relacionados e devem ser aperfeiçoados para melhorar o aproveitamento das informações pelos cidadãos.

#### 7.1.3.3. *Dimensão 3: “Transformação”*

Nesta dimensão são reunidas as consequências positivas para o governo, geradas pelas das informações de sites de transparência pública, que possibilitam transformações favoráveis para a reputação do governo perante a sociedade. Logo, os conselheiros municipais de saúde avaliaram, conforme suas experiências no manuseio de sites de transparência, afirmativas alusivas aos seguintes aspectos:

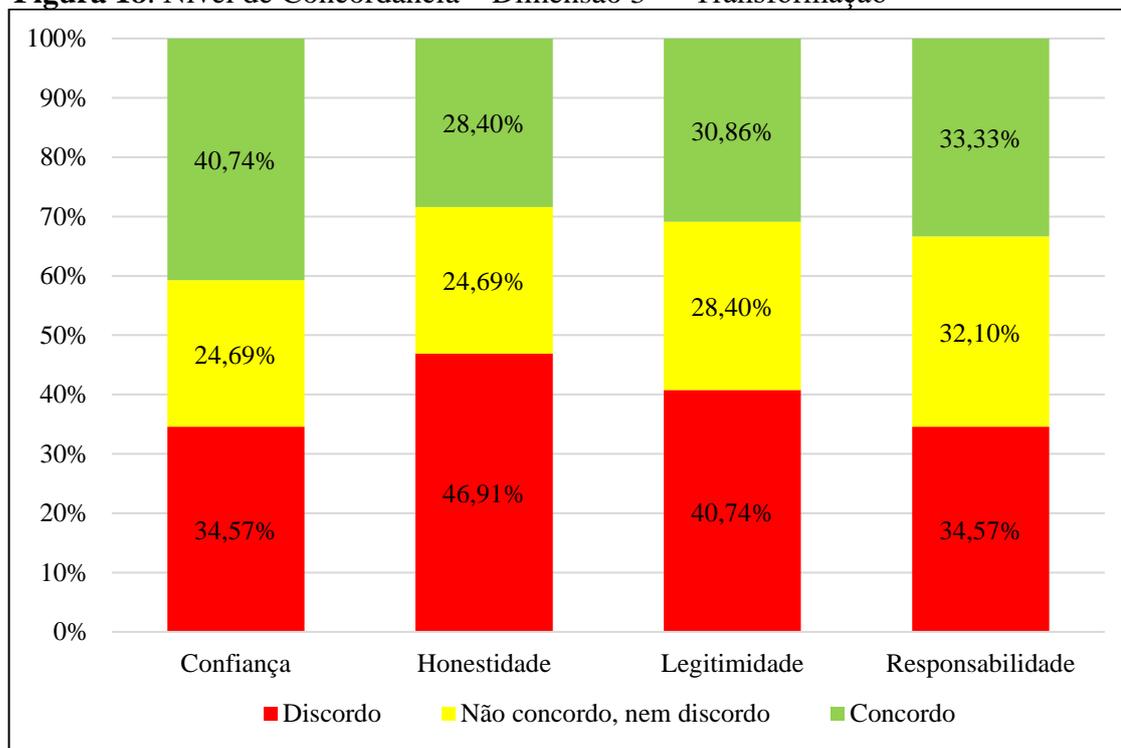
- **Confiança**
- **Responsabilidade**
- **Legitimidade**
- **Honestidade**

Foi utilizada a escala de Likert de cinco estágios para mensurar o Nível de Concordância, como mostrado na Figura 18, que apresenta, de forma agregada, o grau de concordância em três níveis: “Discordo”, “Não concordo, nem discordo” e “Concordo”.

Nesse bloco de análise da “Dimensão Transformação”, examina-se, até que ponto, o processo de exibição de informações em sites de transparência possibilita transformações positivas na imagem do governo, isso segundo a percepção dos conselheiros de saúde (Figura 18). Dessa forma, 40,74% dos conselheiros respondentes concordam que o processo de exibição de informações em sites de transparência gera mais “Confiança” no governo. Esse nível de entendimento dos conselheiros sobre a ocorrência do princípio da “Confiança”, nos sites de transparência, é alinhado com a proposição construída a partir de Bevir (2010) e PNUD (2002), de que é indicado que os portais de transparência e as informações dispostas neles gerem no cidadão mais confiança no governo. Portanto, para a maioria dos consultados, os sites de transparência pública e suas informações levam ao cidadão a ter mais confiança no governo.

Neste contexto, cabe citar teóricos da transparência, como Grimmelikhuijsen (2012); Fine Licht *et al.* (2014); Grimmelikhuijsen *et al.* (2017); Meijer (2015b); Ferejohn (1999) e Araujo e Tejado-Romero (2016), que também entendem ser uma das funções da transparência a ampliação da “Confiança” nos governos.

**Figura 18.** Nível de Concordância – Dimensão 3 – “Transformação”



**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Em via diversa, 46,91% discordam de que o processo de exibição de informações em sites de transparência gere sensação de que o governo atue com mais “Honestidade”; 40,74% não acreditam que o procedimento acarrete num governo que tenha mais “Legitimidade” e 34,57% não entendem que esse mecanismo resulte num governo que seja dotado de mais “Responsabilidade” (Figura 18).

Esse grau de percepção de que o processo de exibição de informações em sites de transparência não resulta em sensação de “Honestidade”, “Legitimidade” e “Responsabilidade” do governo e não se amolda à proposta confeccionada a partir de PNUD (2016); de Cohen (1989); Evans (1995); Filgueiras (2016); Filgueiras (2018); Fung (2007, 2015); Nzongola-Ntalaja (2004); Rothstein (2010) e de Park (2017); PNUD (2002); PNUD (2008); PNUD (2009); PNUD (2016), respectivamente, de que é oportuno que os portais de transparência e as informações trazidas gerem sensação de um governo mais honesto, legítimo e responsável.

Logo, para a maioria dos conselheiros, os sites de transparência pública e suas informações não aumentam a impressão de que o governo seja honesto, legítimo e responsável.

Nesta conjuntura, lembra-se que autores que se dedicam ao estudo da transparência, como Birkinshaw (2006); Florini (1998); Hood (2006); Roberts (2006); Grimmlikhuijsen *et al.* (2017); Curtin e Meijer (2006); Araujo e Tejedro-Romero (2016) e Lindstedt e Naurin (2010), advogam que justamente um dos benefícios gerados pela transparência é elevar a “Legitimidade” do governo, fato que não é observado pelos conselheiros.

#### 7.1.3.4. Dimensão 4: “Emancipação”

Nesta dimensão estão associadas repercussões salutares, provenientes das informações de sites de transparência pública, que indicam que o cidadão precisa ser o elemento fundamental e norteador das ações do governo, devendo haver permanente interação entre esse e a sociedade. Assim, os conselheiros municipais de saúde avaliaram, conforme suas experiências no manuseio de sites de transparência, afirmativas referentes aos seguintes aspectos:

- **Empoderamento**
- **Diálogo**
- **Interesses da Sociedade**
- **Centralidade**

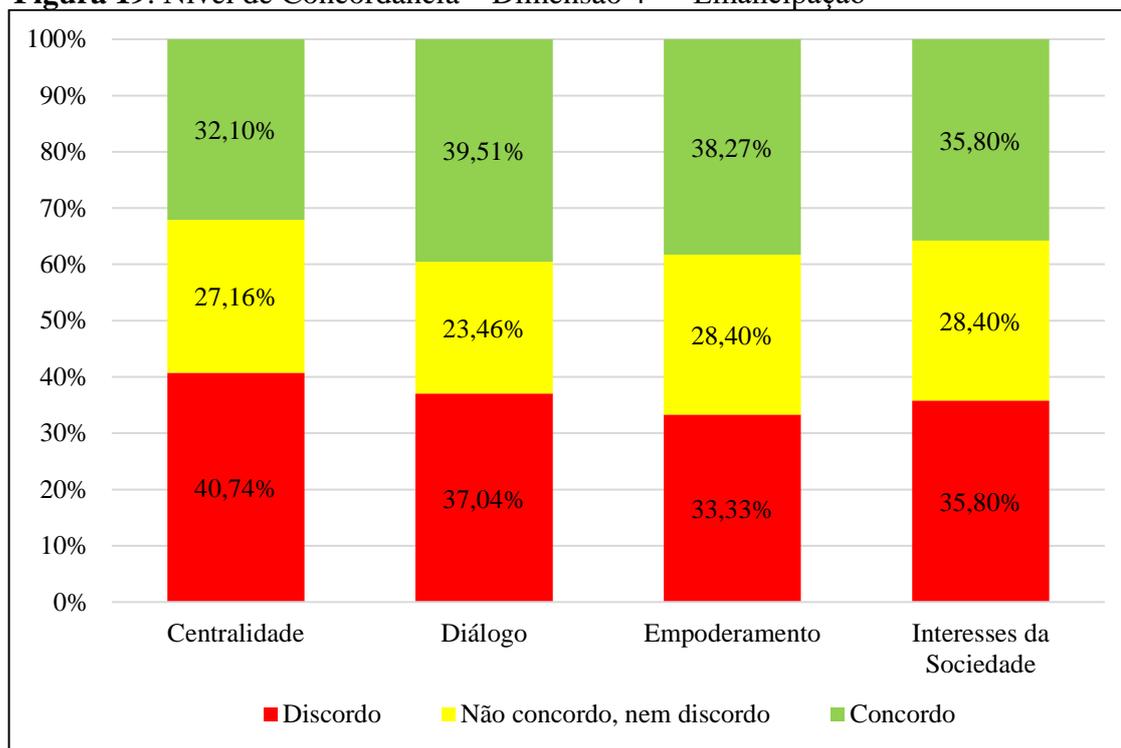
Foi utilizada a escala de Likert de cinco estágios para mensurar o Nível de Concordância, como mostrado na Figura 19, que apresenta, de forma agregada, o grau de concordância em três níveis: “Discordo”, “Não concordo, nem discordo” e “Concordo”.

Nesse bloco de análise da “Dimensão de Emancipação”, examina-se, até que ponto, o processo de exibição de informações em sites de transparência permite que o cidadão seja o elemento fundamental e norteador das ações do governo, e ocorra permanente interação entre esse e a sociedade, isso conforme a percepção dos conselheiros de saúde (Figura 19). Então, 39,51% dos participantes acreditam que as informações exibidas em sites de transparência ampliam o “Diálogo” entre o governo e o cidadão e 38,27% entendem que a exposição desses dados oportuniza que ocorra o “Empoderamento” do cidadão em sua relação com o governo.

Esses percentuais de opinião dos participantes sobre a ocorrência desses dois princípios (“Diálogo” e “Empoderamento”) nos sites de transparência são congruentes com as proposições elaboradas a partir Evans (1995); Bevir (2010); Filgueiras (2016); Fung (2015) e PNUD (2017) e de Bevir (2010) e Hydén, Samuel (2011), respectivamente, de que é desejável que os portais de transparência e as informações expostas neles expandam o diálogo entre o cidadão e o governo e possibilitem que o cidadão alcance mais poder em sua relação com o governo.

Desta maneira, para a maioria dos conselheiros, os sites de transparência pública e suas informações aumentam o diálogo entre o cidadão e o governo e possibilitam que o cidadão ganhe poder na sua relação com o governo.

Inclusive, Grimmelikhuijsen (2012), que se dedica ao estudo da transparência, entende que uma das funções dessa é promover a aproximação entre o governo do cidadão, atribuição contemplada pelo “Diálogo” percebido pelos entrevistados.

**Figura 19.** Nível de Concordância – Dimensão 4 – “Emancipação”

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Em contrapartida, 40,74% dos opinantes discordam de que as informações dos sites gerem a impressão de que o cidadão é objetivo central das ações do governo (“Centralidade”). Esse nível de entendimento dos conselheiros de que as informações dos sites de transparência não produzem a sensação de que o cidadão seja a finalidade central das políticas governamentais (“Centralidade”), está em dissonância com a proposta elaborada a partir de Bevir (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2015) e PNUD (2015), de que é desejável que as informações desses websites gerem a convicção de que o cidadão é o objetivo central das ações do governo.

Assim sendo, para a maioria dos consultados, os sites de transparência pública e suas informações não produzem sensação de que o cidadão seja o centro das ações governamentais.

Por outro ângulo, no aspecto de “Interesses da sociedade”, as proporções de concordantes (35,80%) e discordantes (35,80%) são iguais, e representativas, direcionando para um equilíbrio de opinião, quanto à possibilidade das informações dos sites provocarem sentimento de que o governo busque atender os interesses da sociedade. Esse percentual de paridade de opinião, sobre a ocorrência do princípio “Interesses da sociedade”, nas informações constantes nos sites de transparência, conduz para que o argumento formulado a partir de Filgueiras (2018) não seja claramente notado pelos conselheiros. Dessa forma, não há percepção majoritária, pelos respondentes, sobre se os sites de transparência e suas informações redundam num sentimento de que o governo busque atender os interesses da sociedade.

Diante das evidências trazidas nesta seção relativa à estatística descritiva, pode-se destacar alguns, como achados principais para a tese desenvolvida. A respeito do perfil dos conselheiros ouvidos, 82,72% possuem pelo menos o ensino superior completo e apenas 1,23% não atingiu o ensino médio. Números que atesta um significativo grau de instrução formal dos conselheiros, situação que, a princípio, habilita esse grupo a manusear os sites de transparência e obter deles as informações necessárias para o desenvolvimento de suas funções.

Com 64,20% dos conselheiros trabalhando no setor público, é provável que esses tenham vivência com os problemas e questões da área estatal, contexto que pode vir a facilitar a compressão desses sobre o funcionamento da saúde oferecida pelo governo e, dessa forma, possam melhor desempenhar seus encargos. Tendo em consideração que 71,60% dos respondentes são conselheiros titulares, é de se supor que essa alta concentração de membros efetivos insinua para agentes que têm plena compreensão de suas atribuições dentro nos órgãos examinados, que podem, por exemplo, executar o “Controle”/“Fiscalização” das ações públicas, conforme princípio da Governança Democrática sugerido por Armstrong (2002); Bevir (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2011, 2015); Fung, Gilman, Shkabatur (2013); Haque (2001); Heo (2017); Morrison (2000); PNUD (2002); Park (2017) e Tommasoli (2007).

Dentre os pesquisados, 51,85% são representantes dos usuários, em harmonia com a Resolução nº 453/2012 do CNS que estabelece percentagens de 50% de delegados desse segmento, implica em membros que dispostos a se empenhar, primordialmente, pelos interesses da coletividade. Inclusive essa significativa concentração de representantes da sociedade nos conselhos possibilita a manifestação de diversas características salutaras da Governança Democrática, nesse ambiente, tais como: “Diálogo”, conforme Evans (1995); Bevir (2010); Filgueiras (2016); Fung (2015) e PNUD (2017); “Empoderamento”, segundo Bevir (2010) e Hydén e Samuel (2011); “Inclusão social”, de acordo com Bevir (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2015); PNUD (2009, 2015 e 2016) e “Participação”, conforme Bevir (2010); Cohen (1989); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2007); Fung (2015); Nzongola-Ntalaja (2004) e PNUD (2002, 2009 e 2015).

Com cerca de 40% dos participantes tendo pelo menos quatro anos na função de conselheiro, é de se esperar que os conselheiros tenham capacidade satisfatória de exercer suas funções de representantes da sociedade.

No que concerne à habilidade no manuseio dos sites de transparência, 56,79% dizem ter nível “bom/excelente”, situação que indica indivíduos capazes de utilizar os websites públicos em suas funções dos conselhos. A maioria dos entrevistados (61,73%) entende estar num

patamar “alto/muito elevado” de “interesse” pelos sites de transparência, e, dessa forma, esses instrumentos ganham destaque como possibilidade de ferramenta de consulta de informações entre os conselheiros.

Ainda no que diz respeito ao contato com os sites de transparência, 63% dos conselheiros tiveram frequência, nos últimos 12 meses, de no máximo 20 acessos a esses websites para buscar informações. Essa cifra pode ser considerada baixa – compatível com o resultado alcançado por Bartoluzzio *et al.* (2019) – ainda mais tendo em consideração que o grupo de sujeitos da pesquisa deveria ter nos sites de transparência ferramenta essencial para executar suas atividades nos conselhos, notadamente no contexto da pandemia da Covid-19, que dificulta o contato físico com documentos, funcionários e órgãos da administração pública.

Dentre conselheiros de saúde, 53,09% acessam com maior frequência, no período da pandemia (2020/2021), o site da prefeitura do município onde residem em busca de informações da área da Saúde. Esse resultado sinaliza maior disposição em coletar informações nos sites municipais, bem como uma vinculação mais firme entre os entrevistados e os websites de suas cidades e a realidade dessas. Quando confrontados com afirmação de que a pandemia levou ao aumento no interesse por informações da área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência, 72,84% dos participantes concordam “parcial/total” com a sentença, em um indicativo de que esses portais se constituem em fontes relevantes de informações sobre saúde nesse período. Percebendo-se ainda, nesse contexto, a transparência sobre o conteúdo das políticas públicas, conforme Grimmelhuijsen e Welch (2012) e Heald (2006).

A pandemia da Covid-19 levou à ampliação do efetivo acesso aos sites de transparência em busca de informações da área da Saúde, para 67,90% dos entrevistados, que concordaram “parcial/total” com essa proposição. Isso num sinal de que esses veículos são fontes efetivas de procura por informações a respeito do tema, conjuntura que implica numa melhoria geral do cenário de transparência, como detectado por Pandini (2021).

Para aproximadamente 31% dos conselheiros o motivo preponderante para acessar os sites de transparência em busca de informações da área da Saúde, no período da pandemia da Covid-19, foi o interesse em fiscalizar os recursos públicos e 27,16% entendem que a causa foi a facilidade em obter informações confiáveis. Esses dois índices são compatíveis com os princípios da “Fiscalização” e da “Confiança”, que compõem a sugerida Transparência Democrática. Meijer (2013) enfatiza que a fiscalização dos atos da organização é uma das funções da transparência.

No tocante aos resultados específicos sobre proposta de Transparência Democrática, e suas respectivas dimensões, é oportuno realçar alguns resultados. Na “Dimensão

Acessibilidade”, os princípios da “Compreensibilidade” (com 53,09% de concordantes) e da “Cultura local” (com 43,21% de concordantes), na visão dos respondentes, estão contemplados nos sites de transparência, viabilizando, dessa forma, o acesso das informações, e estão em linha com os preceitos de Grimmelikhuijsen (2012) e de Grimmelikhuijsen *et al.* (2013), respectivamente.

Em sentido contrário, como fatores que obstaculizam o acesso às informações, os participantes, nas proporções destacadas, entendem que as informações dos sites, não atendem aos seguintes princípios indicados, pois carecem de “Simplicidade” (60,49%); tem “Detalhamento” insuficiente (54,32%); falta oferecimento de “Capacitação” (49,38%) para compreendê-las e os dados não são liberadas com “Tempestividade” (37,04%), neste caso em sintonia com os achados de Santiago (2020), de Fraga *et al.* (2019) e de Cardoso (2017). Esses números indicam que as concepções de Grimmelikhuijsen (2012); Meijer (2009); Heald (2006) e IFAC; e Grimmelikhuijsen (2011), não são seguidas, o que resulta em piorar no acesso, assimilação e utilização das informações pelos cidadãos. Deficiências nesses aspectos, que levam a fenômenos que precarizam a transparência, são realçados por Heald (2006), como “transparência nominal”, por Heald (2006) e Grimmelikhuijsen (2012), na forma de “ilusão de transparência” ou “pseudotransparência”, e ainda por Hood (2007), como “transparência indireta”.

Ainda na “Dimensão Acessibilidade”, os princípios do “Formalismo” (58,02% de concordantes) – conforme também identificado por Coelho *et al.* (2018) – e dos “Dados fechados” (49,38% de concordantes), são aspectos percebidos nos sites de transparência, dificultando a acessibilidade das informações. Além disso, as convicções de Michener e Bersch (2013) Heald (2015) e de Michener e Bersch (2011) e Michener e Bersch (2013) são notadas pelos respondentes, o que redundará em piorar no acesso, assimilação e utilização das informações pelos cidadãos. Heald (2006) e Rodrigues (2019) propugnam pela necessidade de uma transparência “efetiva ou plena”, que não pode ser observada na ocorrência das disfunções constatadas no âmbito da “Dimensão Acessibilidade”.

Tratando-se da “Dimensão Monitoramento”, os princípios da “Accountability” (com 50,62% de concordantes) e da “Fiscalização” (com 48,15% de concordantes), na visão dos respondentes, estão contemplados nos sites de transparência. Fatores esses que permitem aos cidadãos acompanharem os atos governamentais, e estão congruentes com as concepções respectivas de Evans (1995); Filgueiras (2016, 2018) e Fung (2015) e de Armstrong (2002); Bevir (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2011); Fung (2015); Fung, Gilman,

Shkabatur (2013); Haque (2001); Heo (2017); Morrison (2000); PNUD (2002); Park (2017) e Tommasoli (2007).

Em oposto, também da “Dimensão Monitoramento”, 48,15% dos respondentes entendem que o aspecto de “Acesso à informação” não está presente nos sites de transparência – mesma carência identificada por Lamberty, Gomes e Silva (2020) – obstando acesso aos dados, estando em dissonância com PNUD (2015) e Bevir (2010). Teóricos como Araujo e Tejedo-Romero (2016); Lindstedt e Naurin (2010); Curtin e Meijer (2006) e Grimmelikhuijsen (2012), listam que dentre os benefícios trazidos pela transparência está o aumento do controle sobre o governo, circunstância que não pode ser consumada com debilidades na “Dimensão Monitoramento”.

Quanto à “Dimensão Transformação”, 40,74% dos respondentes concordam que o processo de exibição de informações em sites de transparência gera mais “Confiança” no governo, da mesma forma como registrado por Baldissera (2018) e em nexos com Bevir (2010) e PNUD (2002). “Confiança” nos governos, que também é citada como uma das funções da transparência, por teóricos como Grimmelikhuijsen (2012); Fine Licht *et al.* (2014); Grimmelikhuijsen *et al.* (2017); Meijer (2015b); Ferejohn (1999) e Araujo e Tejedo-Romero (2016).

Em via diversa, 46,91% discordam de que o processo de exibição de informações em sites de transparência gere sensação de um governo que atue com mais “Honestidade”; 40,74% não acreditam que o procedimento acarrete num governo que tenha mais “Legitimidade” e 34,57% não entendem que esse mecanismo resulte num governo que seja dotado de mais “Responsabilidade”. Os entendimentos dos conselheiros contrários à ocorrência desses três preceitos, divergem da postulação sobre esses, dos seguintes autores: de PNUD (2016); de Cohen (1989); Evans (1995); Filgueiras (2016); Filgueiras (2018); Fung (2007, 2015); Nzungola-Ntalaja (2004); Rothstein (2010) e de Park (2017); PNUD (2002); PNUD (2008); PNUD (2009); PNUD (2016). Inclusive, autores que se dedicam ao estudo da transparência, como Birkinshaw (2006); Florini (1998); Hood (2006); Roberts (2006); Grimmelikhuijsen *et al.* (2017); Curtin e Meijer (2006); Araujo e Tejedo-Romero (2016) e Lindstedt e Naurin (2010), advogam que justamente um dos benefícios gerados pela transparência é elevar a “Legitimidade” do governo, fato que não é observado pelos conselheiros.

Relativamente à “Dimensão de Emancipação”, 39,51% dos participantes acreditam que as informações exibidas em sites de transparência ampliam o “Diálogo” entre o governo e a sociedade e 38,27% afirmam que ocorre “Empoderamento” do cidadão na sua relação com o governo. Esses percentuais reafirmam as proposições dos seguintes autores sobre esses dois princípios: Evans (1995); Bevir (2010); Filgueiras (2016); Fung (2015) e PNUD (2017) e Bevir

(2010) e Hydén, Samuel (2011). Diversamente, 40,74% dos opinantes discordam de que as informações dos sites gerem a impressão de que o cidadão é objetivo central das ações do governo (“Centralidade”). Portanto, em dissonância com as ideias de Bevir (2010); Evans (1995); Filgueiras (2016); Fung (2015) e PNUD (2015), que sustentam a aplicação desse princípio. Ademais, Grimmelikhuijsen (2012), que se dedica ao estudo da transparência, entende que uma das funções dessa é promover a aproximação entre o governo do cidadão, atribuição contemplada pelo “Diálogo” percebido pelos entrevistados.

## 7.2. Análise Fatorial Exploratória (AFE): validação das dimensões e variáveis da Transparência Democrática.

Neste bloco de análise é apresentada a relação interna (correlação) das dimensões de estudo da Transparência Democrática: D1: “Acessibilidade”; D2: “Monitoramento”; D3: “Transformação”; D4: “Emancipação”, e as contribuições de cada elemento (variável) que as compõem, assim como aplicação da Análise Fatorial Exploratória (AFE), a partir do método de Análise dos Componentes Principais (ACP). Cada dimensão é composta por um grupo de variáveis, como representado no Quadro 20.

**Quadro 20.** Distribuição das variáveis por dimensão de estudo

Dimensão	Variáveis da Transparência Democrática
Acessibilidade	V3.1. Capacitação
	V3.2. Compreensibilidade
	V3.3. Cultura local
	V3.4. Dados confusos
	V3.5. Dados fechados
	V3.6. Falta de detalhamento
	V3.7. Formalismo
	V3.8. Simplicidade
	V3.9. Tempestividade
Monitoramento	V3.10. Acesso à informação
	V3.11. <i>Accountability</i>
	V3.12. Fiscalização
Transformação	V3.13. Confiança
	V3.14. Honestidade
	V3.15. Legitimidade
	V3.16. Responsabilidade
Emancipação	V3.17. Centralidade
	V3.18. Diálogo
	V3.19. Empoderamento
	V3.20. Interesses da sociedade

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Para verificar a consistência do instrumento de estudo, foi realizado o teste de Alpha Cronbach, isso com o uso do software *Statistical Package for Social Sciences (SPSS) for Windows*, na versão 22.0. De acordo com a aplicação do teste de Alpha de Cronbach para as 20 variáveis de estudo, conclui-se que o instrumento é confiável e consistente, pois apresenta índice de 0,867 ( $\alpha > 0,70$ ).

Como já mencionado anteriormente no Quadro 20, o bloco finalístico do estudo é composto por quatro dimensões, estas integradas por vinte 20 variáveis, que foram utilizadas para realização da Análise Fatorial Exploratória (AFE), com a intenção de avaliar o padrão de correlação existente entre os elementos que constituem cada dimensão. No entanto, na primeira tentativa da Análise Fatorial, foi observado que algumas variáveis não satisfizeram pressuposto básico da AFE, que é a Baixa Comunalidade ( $< 0,500$ ), ou seja, baixa explicação para o fator da dimensão de estudo, ocasionando fraca explicação para o modelo examinado.

Um dos procedimentos recomendados, para superar esse tipo de situação, é a eliminação das variáveis, e assim verificar o pressuposto de avaliação, bem como a adequação do modelo fatorial. Com a remoção do elemento citado, observa-se uma melhor explicação e representatividade do modelo fatorial proposto. Com a supressão dos elementos apresentados no Quadro 21, observa-se uma melhor explicação e representatividade do modelo final da AFE proposto.

**Quadro 21.** Variáveis eliminadas da Análise Fatorial Exploratória (AFE), por dimensão de estudo

<b>Dimensão</b>	<b>Variáveis Eliminadas</b>
<b>Dimensão 01 - Acessibilidade</b>	V3.8. Simplicidade
	V3.9. Tempestividade

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Na sequência, serão apresentadas as medidas de avaliação do modelo fatorial, desconsiderando as variáveis eliminadas.

O teste de esfericidade de Bartlett mede se a Análise Fatorial é adequada ao problema. Em outras palavras, deve-se verificar se existe correlação suficientemente forte para que a Análise Fatorial possa ser aplicada.

Na sequência são apresentadas as hipóteses a serem testadas:

*H0: Não há correlação suficiente entre as variáveis. Análise não é adequada;*

*H1: A análise é adequada, existe correlação.*

**Tabela 9.** Estatística KMO e Teste de Esfericidade de Bartlett

<b>Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem</b>		0,822
	Aprox. Qui-quadrado	984,828
<b>Teste de esfericidade de Bartlett</b>	Df	153
	P-valor.	0,000

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

Observando-se a Tabela 9, nota-se que valor P-valor é significativo (0,000), ou seja, menor que o nível de significância  $\alpha = 0,01$ . Além disso, o teste que mede a adequação da utilização da Análise Fatorial para o grupo de variáveis em questão, KMO (Kaiser-Meyer-Olkin), como Medida Geral de Adequação da Amostra (MSA), apresentou valor de 0,822, indicando a possibilidade da análise ( $KMO > 0,500$ ) para situação problema (NORONHA; VIANA, 2005).

De acordo com o Hair (2009), a comunalidade é quantidade total de variância que uma variável original compartilha com todas as outras variáveis incluídas na análise. As comunalidades iniciais foram iguais a um, e com a extração dos fatores, a variância (explicada) comum das variáveis são acima de 0,500, o que é considerado excelente, para adequação do modelo fatorial – ver Tabela 10.

**Tabela 10.** Comunalidades da dimensão Significação

Variável	Inicial	Extração
V3.1. Capacitação	1,000	0,590
V3.2. Compreensibilidade	1,000	0,585
V3.3. Cultura local	1,000	0,501
V3.4. Dados confusos	1,000	0,661
V3.5. Dados fechados	1,000	0,708
V3.6. Falta de detalhamento	1,000	0,670
V3.7. Formalismo	1,000	0,634
V3.10. Acesso à informação	1,000	0,761
V3.11. <i>Accountability</i>	1,000	0,780
V3.12. Fiscalização	1,000	0,659
V3.13. Confiança	1,000	0,818
V3.14. Honestidade	1,000	0,785
V3.15. Legitimidade	1,000	0,774

**Tabela 10.** Comunalidades da dimensão Significação

Variável	Inicial	Extração
V3.16. Responsabilidade	1,000	0,794
V3.17. Centralidade	1,000	0,764
V3.18. Diálogo	1,000	0,746
V3.19. Empoderamento	1,000	0,685
V3.20. Interesses da sociedade	1,000	0,773

Método de Extração: Análise de Componente Principal.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A Tabela 11 apresenta o total de variância explicada dos fatores que compõem o modelo de AFE, ou seja, a extração dos fatores utilizando o método Análise de Componentes Principais (ACP) e através da Rotação Varimax. Para determinação dos fatores que compõem a dimensão, serão considerados os que possuem “valores próprios iniciais” superiores a um (1,000). Logo, a AFE propõe um modelo de análise com quatro fatores extraídos, com a obtenção dos valores próprios iniciais superiores a um (1,000), e contemplando explicação entre todos os fatores extraídos de 70,49% da variância dos dados originais.

**Tabela 11.** Total de variância explicada

Componente	Valores próprios iniciais			Somadas rotativas de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	7,75	43,08	43,08	3,99	22,19	22,19
2	2,35	13,05	56,12	3,58	19,86	42,06
3	1,53	8,50	64,62	2,84	15,80	57,86
4	1,06	5,87	70,49	2,27	12,63	70,49
5	0,86	4,79	75,28			
6	0,75	4,19	79,47			
7	0,61	3,41	82,88			
8	0,59	3,30	86,19			
9	0,46	2,53	88,72			
10	0,38	2,09	90,81			
11	0,34	1,89	92,70			
12	0,33	1,84	94,54			
13	0,28	1,55	96,09			
14	0,23	1,25	97,35			
15	0,17	0,96	98,31			
16	0,13	0,72	99,02			
17	0,10	0,57	99,59			
18	0,07	0,41	100,00			

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

De acordo com a constatação de explicação da variância total (70,49%) concentra-se de forma significativa em quatro fatores, é necessário verificar a correlação das variáveis originais com cada o fator, onde em pontos percentuais é apresentado a explicação de cada fator. Também são mostradas as variáveis que formam cada fator, com suas respectivas cargas fatoriais (onde mostra o quanto cada variável é importante dentro de cada fator) – ver Tabela 12.

**Tabela 12.** Matriz de componentes

(Fator – % Variância Explicada) Descrição do Fator	Variáveis	Carga Fatorial
(Fator 1 – 22,19%) F1 - Transformação	V3.14. Honestidade	0,851
	V3.13. Confiança	0,821
	V3.15. Legitimidade	0,809
	V3.16. Responsabilidade	0,785
(Fator 2 – 19,86%) F2 - Acessibilidade e Monitoramento	V3.1. Capacitação	0,753
	V3.2. Compreensibilidade	0,716
	V3.12. Fiscalização	0,704
	V3.11. <i>Accountability</i>	0,692
	V3.3. Cultura local	0,691
	V3.10. Acesso à informação	0,647
(Fator 3 – 15,80%) F3 - Emancipação e Acessibilidade	V3.18. Diálogo	0,785
	V3.20. Interesses da sociedade	0,696
	V3.17. Centralidade	0,662
	V3.19. Empoderamento	0,645
	V3.6. Detalhamento	0,573
(Fator 4 – 12,63%) F4 - Dificuldades no Acesso	V3.4. Dados confusos	0,788
	V3.5. Dados fechados	0,782
	V3.7. Formalismo	0,752

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2022).

A variância explicada dos quatro fatores é de 70,49% de informações extraídas das 18 variáveis originais, sendo que cada fator possui um grau (%) de importância no modelo de estudo. Relevante frisar, que algumas variáveis que compunham as dimensões propostas pelo estudo (F1: “Transformação”; F2: “Acessibilidade e Monitoramento”; F3: “Emancipação e Acessibilidade”; F4: “Dificuldades no Acesso”) foram reagrupadas em fatores diferente a partir da sua ordem de importância, conforme descrito a seguir:

**Fator 1 - Transformação:** fator que corresponde a 22,19% da variância explicada, ou seja, de representatividade no modelo, sendo composto por quatro variáveis, assim apresentadas por ordem de importância dentro do fator:

- **Honestidade (0,851)**
- **Confiança (0,821)**
- **Legitimidade (0,809)**
- **Responsabilidade (0,785)**

**Fator 2 - Acessibilidade e Monitoramento:** fator que corresponde a 19,86% da variância explicada, ou seja, de representatividade no modelo, sendo composto por seis variáveis, assim expostas por ordem de importância dentro do fator:

- **Capacitação (0,753)**
- **Compreensibilidade (0,716)**
- **Fiscalização (0,704)**
- **Accountability (692)**
- **Cultura local (0,691)**
- **Acesso à informação (0,647)**

**Fator 3 - Emancipação e Acessibilidade:** fator que corresponde a 15,80% da variância explicada, ou seja, de representatividade no modelo, sendo composto por cinco variáveis, assim descritas por ordem de importância dentro do fator:

- **Diálogo (0,785)**
- **Interesses da sociedade (0,696)**
- **Centralidade (0,662)**
- **Empoderamento (0,645)**
- **Detalhamento (0,573)**

**Fator 4 - Dificuldades de Acesso:** fator que corresponde a 12,63% da variância explicada, ou seja, de representatividade no modelo, sendo composto por três variáveis, assim descritas por ordem de importância dentro do fator:

- **Dados confusos (0,788)**
- **Dados fechados (0,782)**
- **Formalismo (0,752)**

Dessa forma, após a aplicação da técnica da Análise Fatorial Exploratória sobre as dimensões e variáveis inicialmente propostas para a Transparência Democrática (Quadro 20), chegou-se à uma nova estrutura, conforme apresentado na Tabela 12. Assim, tem-se uma outra agregação de fatores (dimensões) e variáveis, com as respectivas cargas fatoriais e suas contribuições dentro de cada dimensão.

Pode-se inferir que a Tabela 12 expressa a nova apresentação da Transparência Democrática, com suas dimensões e variáveis, que foram organizadas e sistematizadas mediante a AFE, de modo a melhor explicar a percepção dos conselheiros municipais de saúde ao acessarem os sites de transparência pública. Inclusive essa nova configuração da Transparência Democrática, com suas dimensões e variáveis, está apta a ser testada em pesquisas futuras, uma vez que foi legitimada neste trabalho pela Análise Fatorial Exploratória.

Conecta-se o apelo a uma transparência em que prevaleça a emancipação e acessibilidade com as prospecções de Bevir (2010), que ressalta uma proeminente preocupação do Estado com o sentido inverso, advinda de um processo reformista que mantém e valoriza um discurso da democracia pela sociedade, mas que supervaloriza propostas de aspectos mercadológicos, que enfraquecem o desejo de participação dos cidadãos nos rumos da gestão pública. Tal circunstância, pode redundar, inclusive, na debilidade da capacidade de monitoramento, pelos cidadãos, das ações governamentais.

Reafirma-se, ademais, que a Tabela 12 traz valores inicialmente colhidos da literatura da Governança Democrática, a exemplo da “Honestidade” (conforme PNUD, 2016), da “Fiscalização” (segundo Bevir, 2010; Fung, 2011 e PNUD, 2002) e do “Diálogo” (de acordo com Bevir, 2010; Fung, 2015 e PNUD, 2017) e da Transparência, como a “Capacitação” (consoante Heald, 2006), a “Cultura local” (em conformidade com Grimmikhuijsen *et al.*, 2013) e o “Detalhamento” (conforme Meijer, 2009), que compõem a sugestão de Transparência Democrática, doravante formatada e chancelada pela aplicação da AFE.

Conceitualmente, como dito, a Transparência Democrática sugere um avanço nesse tema, pois indica uma transparência que, sustentada em seus valores, abre a possibilidade da sociedade influenciar a gestão pública, com o intuito do aperfeiçoamento dessa, cujo foco central é o atendimento das necessidades do cidadão, com dados mais acessíveis, e que produza, inclusive, aprimoramento na reputação do governo perante a coletividade.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa derivou da tese de que as informações e dados exibidos em sites de transparência de públicos são mais voltados para obedecer a dispositivos de legislação, num aspecto legalista e burocrático, em detrimento das necessidades e utilização dos destinatários últimos desses elementos: os cidadãos. E considerando esse contexto, é necessário formatar uma nova ideia de qualificação e compreensão da transparência pública, que não esteja focada apenas em questões legalistas e na visão de especialistas, mas sim, que seja alicerçada em princípios que tenham a sociedade como ponto central das atenções, que considere os efeitos e usos das informações disponibilizadas. Isso no contexto da pandemia da Covid-19, no qual o contato físico é dissuadido, ampliada a exigência de obtenção de informações fidedignas e por meio remoto.

Dessa forma, a tese teve como objetivo geral investigar a percepção de conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal, no período da pandemia da Covid-19, sobre as informações disponibilizadas em sites de transparência, considerando os fundamentos da Governança Democrática e da Transparência, com a possibilidade de consecução de uma Transparência Democrática.

Para tanto, a pesquisa seguiu três eixos estratégicos básicos com propósito de alcançar esse objetivo geral e os específicos. Então, com base em extensa revisão de literatura, que envolveu os temas principais transparência, Governança Pública e Democrática, foram colhidos os autores mais recorrentes e expressivos sobre essas matérias. Assim, após leitura desse arcabouço teórico foi possível conhecer o estágio de desenvolvimento dos estudos acerca dessas questões e, paralelamente, arrecadar subsídios para construção do arquétipo de dimensões e peculiaridades que sustentam a sugestão de Transparência Democrática trazida nesta investigação (vide Quadro 15: Dimensões e peculiaridades da proposta de Transparência Democrática), e que deu conta de seu primeiro objetivo específico.

Esse projeto, diga-se inédito, de Transparência Democrática é composto de quatro dimensões a saber: “Monitoramento”; “Transformação”; “Emancipação” e “Acessibilidade”, que agregam respectivamente três, quatro, quatro e nove princípios (totalizando 20), que foram coletados na literatura consultada e podem ser aplicados no ambiente de sites de transparência, a fim de aperfeiçoá-la.

Em termos sintéticos, a dimensão “Monitoramento” traz prerrogativas resultantes da utilização das informações de sites de transparência pública, que permitam aos cidadãos acompanharem e compreenderem como são implementados e se processam os atos

governamentais. A dimensão “Transformação” reúne consequências positivas para o governo, geradas pelas informações de sites de transparência pública, que possibilitam transformações favoráveis para a reputação do governo perante os cidadãos. A dimensão “Emancipação” associa repercussões salutareas, provenientes das informações de sites de transparência, que indicam que os cidadãos devem ser o elemento fundamental e norteador das ações do governo, necessitando haver permanente interação entre esse e a sociedade. E, por derradeiro, a dimensão “Acessibilidade”, que agrupa elementos que contribuem para a acessibilidade dos cidadãos às informações de sites de transparência.

A Transparência Democrática proposta ocorre com a confluência de princípios da Governança Democrática e da Transparência Pública gerando uma transparência efetiva, que proporciona influência da sociedade na gestão pública, para o aperfeiçoamento dessa, que tenha como foco central o atendimento das necessidades do cidadão, com dados mais acessíveis, e que produza, inclusive, aprimoramento na reputação do governo perante a coletividade.

No segundo eixo estratégico foi realizada pesquisa *survey*, sendo analisado conforme os sujeitos da pesquisa, que são conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal, o perfil e a percepção desses a respeito do interesse por sites de transparência, na pandemia da Covid-19, e sobre a aderência dessas páginas eletrônicas, e dos dados nelas expostos, às dimensões e peculiaridades da Transparência Democrática proposta. Nesse âmbito, a aplicação do questionário digital ocorreu para satisfazer o segundo objetivo apresentado por esta investigação.

É indispensável realçar, que um dos diferenciais desta pesquisa realizada, que assim como os elementos norteadores da Governança Democrática, tem o cidadão como ponto central, no caso os sujeitos desta investigação – os conselheiros municipais de saúde. Esses puderam expor suas impressões sobre os sites de transparência, diferentemente da maioria dos estudos consultados, nos quais os usuários não são ouvidos.

Da mesma forma, é oportuno enfatizar, outros dois aspectos sobre a singularidade deste trabalho. O local onde atuam os sujeitos da pesquisa, a Amazônia Legal, região de peculiaridades geográficas e econômicas, de reduzido número de profissionais com doutorado, baixa produção científica e reduzido acesso à internet. O outro é que o cenário da pandemia da Covid-19 é bastante distinto, pois, em relação ao contexto desta pesquisa, realçou a importância do setor da saúde, inclusive pelo expressivo aporte de recursos feito na área, bem como, pelo necessário distanciamento físico, impulsionou o uso da internet, e de toda uma variedade de ferramentas a ela atrelada, a exemplo dos sites de transparência.

Conforme a estatística descritiva empregada para analisar as respostas dos respondentes ao questionário eletrônico aplicado, pode-se destacar os principais resultados trazidos por esse procedimento. Os pesquisados têm características bem particulares, pois, majoritariamente, possuem pelo menos o ensino superior completo; trabalham no setor público; são conselheiros titulares; representam os usuários e têm pelo menos quatro anos no cargo, indicadores que podem favorecer a compreensão das informações expostas nos sites, o entendimento sobre as questões da área da Saúde, a disposição para buscar os interesses da sociedade e a consciência a respeito das funções de representação da coletividade. Sendo esse, dessa forma, um grupo oportuno para os interesses desta investigação, que mira na opinião de cidadãos e que, neste caso, são indivíduos com características que os fazem cientes de suas funções sociais.

Quanto ao nível de “habilidade” de manuseio dos sites de transparência pública, mais da metade dos entrevistados afirmam estar no padrão “bom/excelente”, o que sugere que esses são indivíduos capazes de utilizar os websites públicos em suas funções dos conselhos. Essas respostas possibilitam que os portais eletrônicos sejam ferramentas importantes para a atuação dos conselheiros no âmbito de suas atribuições. Foram recolhidos indicativos ainda de que o melhor nível de “habilidade” de utilização dos sites pode ter associação com: idade acima dos 40 anos; maior nível educacional; titularidade no cargo e interesse pelos portais eletrônicos.

No que diz respeito ao “interesse” por sites de transparência, a maioria se enquadra nos estágios de “alto/muito elevado”. Esse resultado revela que os websites são instrumentos que despertam a atenção dos conselheiros, e, dessa forma, esses tornam-se dispositivos viáveis para a atuação desses agentes.

Em relação à “frequência” de acesso aos sites de transparência, a maior parte dos entrevistados visitaram no máximo 20 vezes esses canais de informação nos últimos 12 meses anteriores à realização da pesquisa. Esse contexto aponta para uma “frequência” ainda modesta de acesso aos sites de transparência. Dessa forma, apesar da maioria dos conselheiros declarar ter nível “bom/excelente” de manuseio dos sites de transparência e ter “interesse” por esses portais, a frequência de acesso a esses canais ainda é baixa, fato que compromete a utilização efetiva desses instrumentos nas funções desses agentes sociais. É oportuno, portanto, propor que levantamentos futuros se detenham sobre os motivos do baixo acesso aos sites de transparência, não obstante o interesse e a habilidade no manuseio desses serem tidos como significativos.

Predominantemente os conselheiros afirmam que o site de transparência pública acessado com maior frequência, no período da pandemia (2020/2021), em busca de informações da área da Saúde foi o da prefeitura do município onde residem. Esse resultado, aponta para

maior disposição em coletar informações nos sites municipais, bem como uma vinculação mais firme entre os respondentes e os websites de suas cidades e a realidade dessas. Esse dado direciona para aspectos positivos, pois há interesse dos conselheiros pelo contexto de seus municípios e da predileção em coletar informações nos websites municipais, em detrimentos dos canais estaduais e federal. Essa vinculação dos conselheiros com as questões de duas cidades pode, até mesmo, sugerir uma atuação mais consistente desses.

A maioria dos participantes concorda de forma “parcial/total” que a pandemia da Covid-19 acarretou um aumento do interesse por informações da área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência pública. Esse montante indica que os sites de transparência podem ser matrizes relevantes de informações sobre saúde, no período da pandemia, sendo esses canais oportunos de busca por dados sobre a questão.

Nessa direção, ocorre prevalência entre os conselheiros que “parcial ou totalmente” a pandemia levou ao aumento do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde. Esse montante assinala que a pandemia levou ao acesso concreto aos sites de transparência em busca de informações da área de saúde, fazendo desses fontes efetivas de procura por informações a respeito do tema.

No que concerne à principal razão do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde no período da pandemia da Covid-19, a opção que encontrou mais receptividade entre os conselheiros foi o interesse em fiscalizar os recursos públicos disponibilizados para Saúde. Na sequência vieram a facilidade em obter informações confiáveis e o volume de recursos postos à disposição da Saúde. Esses resultados assinalam para o entendimento de que uma das funções primordiais dos conselheiros de saúde, que é monitorar a aplicação das verbas dessa área, pode ser suportada pelos portais de transparência pública, bem como para a confiabilidade das informações advindas desses websites. É conveniente que sondagens vindouras observem quais aspectos podem ser aperfeiçoados nos portais de transparência para permitir uma fiscalização mais eficiente dos recursos públicos.

Com respeito à percepção dos conselheiros de saúde sobre as peculiaridades da “Dimensão Acessibilidade”, integrante da proposta de Transparência de Democrática, a maioria dos respondentes acredita que as informações dos sites de transparência são dotadas de “Compreensibilidade” e menos da metade entende que elas são compatíveis com os valores e aspectos da “Cultura local”. Dessa forma, os princípios de “Compreensibilidade” e “Cultura local” estão contemplados nos dados dos sites de transparência, viabilizando o acesso das informações.

Ainda nas peculiaridades dessa dimensão, ficou constatado que os participantes entendem que as informações apresentadas carecem de “Simplicidade”; que o “Detalhamento” é insuficiente; que não é oferecida “Capacitação” para compreender os dados disponibilizados e que as informações não são liberadas com “Tempestividade”. Destarte, os participantes apontam que as informações dos sites necessitam de mais “Simplicidade” e “Detalhamento”, bem como devem ser liberadas com “Tempestividade” e há necessidade ser oferecida “Capacitação” para melhorar a compreensão dos dados. Devendo esses aspectos serem aperfeiçoados nos sites de transparência, para que seja viável atingir a Transparência Democrática. Pode-se propor, para pesquisas porvir, que se debruce sobre a presumida contradição de informações tidas como compreensíveis, mas carentes de detalhamento e simplicidade.

Quanto aos demais tópicos da “Dimensão Acessibilidade”, que não favorecem a acessibilidade das informações, “Formalismo” e “Dados fechados” são aspectos percebidos nos sites de transparência, dificultando a clareza das informações. Então, para melhorar a acessibilidade, é necessário que esses sites facilitem a compressão das informações pelo cidadão e não apenas atendam às formalidades legais, superando assim o “Formalismo” e deixem de trazer dados em formato “Fechado” (como imagens ou cópias impressas).

Na “Dimensão Monitoramento”, da Transparência Democrática, os aspectos “*Accountability*” e “Fiscalização”, na visão majoritária respondentes, estão contemplados nos sites de transparência, permitindo aos conselheiros examinar a prestação de contas da área da Saúde e fiscalizar os recursos destinados a esse setor. Por outro lado, menos da metade dos respondentes entendem que o aspecto de “Acesso à informação” não está presente nos sites de transparência, fato que obsta a transparência e deve ser suprido nos websites.

No que se refere à “Dimensão Transformação”, a maior parte dos conselheiros concorda que os sites de transparência pública e suas informações levam ao cidadão a ter mais “Confiança” no governo, estando, portanto, esse elemento presente no âmbito dos portais de transparência. Em via diversa, a maioria discorda de que o processo de exibição de informações em sites de transparência gere sensação de que o governo atue com mais “Honestidade”; não acredita que o procedimento acarrete em mais “Legitimidade” para o governo e não entende que esse mecanismo resulte num governo que seja dotado de mais “Responsabilidade”. Sendo necessário que os sites de transparência sejam melhor trabalhados, nessas questões, no sentido de aperfeiçoar a “Dimensão Transformação”.

Relativamente à “Dimensão de Emancipação”, os participantes predominantemente acreditam que as informações exibidas em sites de transparência ampliam o “Diálogo” entre o

governo e o cidadão e permitem o “Empoderamento” do cidadão na sua relação com o governo. Logo, os sites de transparência e suas informações atendem aos requisitos de “Diálogo” e “Empoderamento”, segundo os respondentes. Por outro lado, para a maioria dos consultados, os sites de transparência pública e suas informações não produzem sensação de que o cidadão seja o centro das ações governamentais. Sendo assim necessário, que os sites de transparência e suas informações progridam para fortalecer o caráter de “Centralidade” deles.

Cabe ainda lembrar, quanto a avaliação dos conselheiros sobre as peculiaridades da Transparência Democrática que os aspectos “Dados confusos” (na “Dimensão Acessibilidade”) e “Interesses da sociedade” (na “Dimensão de Emancipação”) tiveram percentagens de opinião equilibradas, circunstância que não possibilitou a percepção majoritária da presença ou não desses nos sites de transparência.

No que se constituiu na terceira estratégia da pesquisa, foi empreendida Análise Fatorial Exploratória (AFE) no sentido de estruturar, com a consistência possibilitada pela estatística multivariada, as variáveis e as dimensões da Transparência Democrática. Essa técnica foi utilizada para atingir o terceiro objetivo proposto por esta pesquisa. Da aplicação desse método, verificou-se a necessidade de exclusão das variáveis “Simplicidade” e “Tempestividade”, que compunham a “Dimensão Acessibilidade”, por essas apresentarem baixa explicação para o fator da dimensão de estudo, ocasionando fraca explicação para o modelo examinado.

A Análise Fatorial Exploratória reagrupou as variáveis originais em dimensões (fatores) diferentes da proposta original da Transparência Democrática, de acordo com a ordem de importância cada uma. Por conseguinte, o fator 1 (Dimensão) “Transformação” alcançou a maior representatividade no modelo e ficou composto pelas variáveis: “Honestidade”, “Confiança”, “Legitimidade” e “Responsabilidade”. O fator 2 (Dimensão) “Acessibilidade e Monitoramento” veio na sequência, em termos de representatividade do modelo, e ficou integrado pelas variáveis: “Capacitação”, “Compreensibilidade”, “Fiscalização”, “*Accountability*”, “Cultura local” e “Acesso à informação”. O fator 3 (Dimensão) “Emancipação e Acessibilidade” ficou em terceiro posto de representatividade do modelo, sendo constituído pelas variáveis: “Diálogo”, “Interesses da sociedade”, “Centralidade” e “Empoderamento” e “Detalhamento”. Por derradeiro, o fator 4 (Dimensão) “Dificuldades de Acesso” que alcançou a quarta posição em representatividade do modelo, e ficou constituído pelas variáveis “Dados confusos”, “Dados fechados” e “Formalismo”.

A nova apresentação da Transparência Democrática, possibilitada pelo emprego da técnica da AFE, melhor explica a percepção dos conselheiros municipais de saúde ao acessarem os sites de transparência pública. Essa segunda configuração da Transparência Democrática,

com suas dimensões e variáveis, está apta a ser testada em pesquisas futuras, uma vez que foi legitimada neste trabalho pela Análise Fatorial Exploratória.

Esta tese traz possibilidades de avanços, tanto teóricos quanto práticos, para a transparência pública. No que diz respeito ao campo teórico, a conexão da transparência com a Governança Democrática reverte-se em feição de ineditismo para as pesquisas da área. Empregar princípios da Governança Democrática para avaliar, sob a ótica do cidadão, a transparência de sites governamentais, além de ser um empreendimento original, traz a virtude indubitável de colocar a sociedade como ponto central no âmbito do escrutínio da transparência governamental – em consonância com os esteios da Governança Democrática.

Não obstante, deva-se reconhecer os progressos trazidos por um conjunto robusto de pesquisas que examinaram a transparência a partir da lente legalista, de cumprimento ou não de dispositivos legais, e da percepção de especialistas e dos próprios pesquisadores, é imprescindível deslocar o foco de apreciação para a sociedade, saber como essa compreende, faz uso das informações e as melhorias que demanda. Isso tendo em consideração que essa é a motivação última da legislação expedida sobre o tema.

Na alçada prática, os próprios formuladores e confeccionadores dos sites governamentais de transparência, além de agentes públicos de órgãos de controle (em particular quando constroem metodologias de avaliação de transparência), devem estar atentos para necessidade de ir além de regras legais, e buscar viabilizar a transparência conforme as necessidades, compressão e usos que o cidadão quer dela.

Ampliar o diálogo entre os elaboradores dos sites de transparência e contingentes específicos da sociedade, que mais demandam e utilizam a transparência, como conselheiros de políticas públicas, ativistas sociais, jornalistas e líderes comunitários, para saber as reivindicações desses é um caminho inicial. Isso no sentido de readaptar a forma como são apresentadas as informações. Esse movimento poderia ser feito com a utilização dos próprios sites das instituições públicas para lançar e promover cursos, seminários e reuniões sobre essa temática. Treinamentos presenciais para a sociedade sobre os sites de transparência e a utilização de suas informações poderia ser uma ação que se desdobraria desse cenário proposto.

Limitações que foram percebidas durante a realização desta pesquisa devem ser realçadas. A principal, e mais notória, é que o advento da pandemia da Covid-19 trouxe adversidades para os investigadores, pois, por óbvio, dificultou o contato físico com possíveis sujeitos. Dessa forma, como nesta época muitos dos instrumentos de coletas tiveram que migrar para o campo eletrônico isso resultou numa profusão de questionários virtuais que implicou em dificuldade para encontrar respondentes, o que malogrou ou retardou muitas investigações.

Mesmo com diversas investidas remotas, com possíveis entrevistados, o contato físico e pessoal em muitas vezes é essencial para se chegar a um bom resultado.

Diante desse panorama de contrariedades, e dos novos itinerários apontados por esta investigação, de privilegiar a opinião dos cidadãos e a não de técnicos ou pesquisadores, é que se faz a sugestão para que estudos futuros nesta temática invistam no contato direto com o usuário, mediante métodos qualitativos, como entrevistas (semiestruturadas ou abertas) e grupo focais.

Certamente esse procedimento levará a novos progressos, pois se terá a oportunidade de diálogo franco com a sociedade e capturar impressões além daquelas apontadas pela literatura ou colhidas por perguntas pouco flexíveis de questionários. Ainda nessa perspectiva de abordagem qualitativa, os sujeitos das pesquisas poderiam ser alterados, para outros, que também têm interesse primordial pela transparência pública, como jornalistas investigativos, outros grupos de conselheiros de políticas públicas, ativistas de ONGs de transparência, entre outros.

Ainda como indicação para trabalhos vindouros, eles poderiam tratar diretamente de um site específico de transparência e dos usuários desse, como o de uma prefeitura ou órgão público e dos cidadãos que acessam ele. Destarte, poderia haver uma contribuição mais específica para a melhoria de um determinado website de transparência, conforme a opinião de seus utilizadores.

Em relação à proposta de Transparência Democrática, suas dimensões e variáveis trazidas pela presente tese, e validada pela Análise Fatorial Exploratória, aventa-se a possibilidade de prescrever que investigações subsequentes a aplique, todavia com outros sujeitos e circunstâncias, mas na esfera de utilização dos sites de transparência. Uma sugestão terminal, seria que as próximas pesquisas cuidassem do burilamento conceitual e das definições das variáveis apresentadas na Transparência Democrática, de forma a torná-las mais explícitas para os sujeitos das pesquisas.

## REFERÊNCIAS

- ALBU, Oana Brindusa; FLYVERBOM, Mikkel. **Organizational Transparency: Conceptualizations, Conditions, and Consequences**. *Business & Society*, Vol. 58(2), p. 268-297, 2016.
- ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de; TEJEDO-ROMERO, Francisca. Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings. *Internacional Journal of Public Sector Management*, 29(4), p. 327-347, 2016.
- ARAÚJO, Xenise Milhomem Brandão. **Governança Pública: transparência nos portais eletrônicos de municípios tocantinenses e goianos**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). São Leopoldo/RS, 2017
- ALVESSON, M. KARREMAN, D. Taking the linguistic turn in organizational research: Challenges, responses, consequences”. *Journal of Applied Behavioral Science*, 36: 136–158. 2000
- AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN, Marcel. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37- 55, jan./mar., 2007.
- BALDISSERA, Juliano Francisco. **Determinantes da transparência pública: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Cascavel/PR, 2018.
- BALDISSERA, Juliano Francisco; DALL’ASTA, Denis, CASAGRANDE, Luiz Fernando; OLIVEIRA, Abdinardo Moreira Barreto de. Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), p. 340-359, 2020.
- BANNISTER, Frank; CONNOLLY, Regina. **New Problems for OLD? Defining e-Governance**. Proceedings of the 44th Hawaii International Conference on System Sciences, 2011a.
- BANNISTER, Frank; CONNOLLY, Regina. **The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government**. Policy and Internet. Volume 3, Issue 1, Article 8, p. 1-30, 2011b.
- BARALDI, Fabio Henrique; BORGERT, Altair; FABRE, Valkyrie Vieira. Análise dos portais de transparência de pequenos municípios do Paraná. *Revista Práticas de Administração Pública*, vol. 3, nº 1. p. 63-84, jan./abr, 2019.
- BARBERAN, Pablo Marshall. Sufragio por Internet: análisis teórico y comparado. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 39, p. 261-293, julio-diciembre, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2018.39.12656>
- BAROI, Harold Sougato; ALAM, Shawkat. Operationalizing the Right to Information Act through E-Governance in Bangladesh: Challenges and Opportunities. *International Journal of Public Administration*, p. 1-14, 2020.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide. **Projeto de pesquisa:** propostas metodológicas. Petrópolis: Vozes, 2010.

BARTOLUZZIO, Alann Inaldo Silva de S; ANJOS, Luiz Carlos Marques dos; SANTOS, Milena Rayane Lopes dos; FREIRE, Rommel de Santana. Percepção dos cidadãos sobre os portais da transparência do governo estadual e das gestões municipais em Pernambuco. **Revista da CGU**, 11(18), p. 1116-1133, 2019.

BASTIDA, Francisco; BENITO, Bernardino. Central Government Budget practices and transparency: an international comparison. **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 667-716, 2007.

BAXTER, Davin J. E-governance and e-participation via online citizen budgets and electronic lobbying: Promises and challenges. **World Affairs**, 180 (4), p.4-24, 2017.

BENTO, Leonardo Valles. **Acesso a informações públicas:** princípios internacionais e o direito brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro/RJ 49(3): 761-792, maio/jun, 2015.

BEVIR, Mark. **Democratic Governance**. Princeton: Princeton University, 2010.

BEVIR, Mark. **A Theory of Governance**. Berkeley: University of California Press, 2013.

BINDU, N; SANKAR, C. P; KUMAR, K. S. From conventional governance to e-democracy: Tracing the evolution of e-governance research trends using network analysis tools. **Government Information Quarterly**, 36, p. 385-399, 2019.

BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O'LEARY, Rosemary. The New Governance: Practices and Process for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. **Public Administration Review**, 65 (5): 547-558, 2005.

BIRCHALL, Clare. Introduction to 'secrecy and transparency': The politics of opacity and openness. **Theory Culture & Society**, Vol. 28 (7-8), p. 7-25, 2011.

BIRCHALL Clare. **Radical transparency?** Cultural Studies ↔ Critical Methodologies 14 (1): 77-88, 2014.

BIRCHALL Clare. 'Data.gov-in-a-box': Delimiting transparency. **European Journal of Social Theory**, Vol. 18 (2), p. 185-202, 2015.

BOVAIRD, Tony. **Public governance:** balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2), p. 217-228, 2005. DOI:10.1177/0020852305053881

BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, 69 (3), p. 313-328, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 10.382/2020, de 28 de maio de 2020.** Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, e remaneja, em caráter temporário, Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE para o Ministério da Economia.

BRASIL. **Decreto nº 10.369/2020, de 22 de maio de 2020.** Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Escola Nacional de Administração Pública - Enap e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

BRASIL. **Decreto nº 10.290, de 24 de março de 2020.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

BRASIL. **Decreto nº 10.222, de 5 de fevereiro de 2020.** Aprova a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética.

BRASIL. **Decreto nº 10.209, de 22 de janeiro de 2020.** Dispõe sobre a requisição de informações e documentos e sobre o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal.

BRASIL. **Lei nº 13.971/2019, de 27 de dezembro de 2019.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019.** Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto.

BRASIL. **Decreto nº 10.109, de 7 de novembro de 2019.** Promulga o Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, firmado em Paris, em 3 de junho de 2015.

BRASIL. **Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019.** Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

BRASIL. **Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019.** Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos.

BRASIL. **Decreto nº 9.901/2019, de 8 de julho de 2019.** Altera o Decreto nº 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. **Decreto nº 9.834/2019, de 12 de junho de 2019.** Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

**BRASIL. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

**BRASIL. Decreto nº 9.727/2019, de 15 de março de 2019.** Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

**BRASIL. Decreto nº 9.723/2019, de 11 de março de 2019.** Altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, para instituir o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios e regulamentar dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

**BRASIL. Decreto nº 9.628/2018, de 26 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Conselho Superior de Governança no âmbito do Ministério da Defesa.

**BRASIL. Decreto nº 9.588, de 27 de novembro de 2018.** Institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União.

**BRASIL. Decreto nº 9.571/2018, de 21 de novembro de 2018.** Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos.

**BRASIL. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.** Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

**BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

**BRASIL. Decreto nº 9.035/2017, de 20 de abril de 2017.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão, substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e transforma cargos em comissão.

**BRASIL. Decreto nº 8.954/2017, de 10 de janeiro de 2017.** Institui o Comitê do Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência e da Avaliação Unificada da Deficiência e dá outras providências.

**BRASIL. Decreto nº 8.818/2016, de 21 de julho de 2016.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas,

substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior-DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo Federal - FCPE, altera o Decreto nº 8.365, de 24 de novembro de 2014, e dá outras providências.

**BRASIL. Decreto nº 8.777/2016, de 11 de maio de 2016.** Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

**BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016.** Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

**BRASIL. Decreto nº 8.578/2015, de 26 de novembro de 2015.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dispõe sobre a criação da Comissão de Transição e Inventariança da Extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

**BRASIL. Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015.** Altera os dispositivos que menciona da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015.

**BRASIL. Decreto nº 7.724/2012, 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.

**BRASIL. Decreto de 15 de setembro de 2011.** Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências.

**BRASIL, Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 1, p. 5-27, jan./mar, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, 42 (2), p. 391-410, 2008. DOI: 10.1590/S0034-76122008000200009

BROW, Mark Malloch. Democratic Governance: Toward a Framework for Sustainable Peace. **Global Governance**, n. 9, p. 141-146, 2003.

BRUE, Stanley; GRANT, Randy. **História do pensamento econômico**. 8. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017. 608 p.

CARCANHOLO, Marcelo. “**Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula**”. IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, de las Madres de Plaza de Mayo. Nove a 11 de setembro de 2010.

CARDOSO, Luan Lopes. **Transparência Pública: análise em portais de transparência do Poder Executivo municipal do Brasil.** Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2017.

CAVALCANTE, João Victor Batista; DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; PAULA, Marcelo Morais de. Ilusão de Transparência: estudo exploratório a partir da compreensão de informações divulgadas por entidades governamentais. **XIX USP International Conference in Accounting.** São Paulo, 2019.

CAVALCANTE FILHO, Urbano; TORGA, Vânia Lúcia Menezes. Língua, Discurso, Texto, Dialogismo e Sujeito: compreendendo os gêneros discursivos na concepção dialógica, sócio-histórica e ideológica da língua(gem). In: **CONGRESSO NACIONAL DE ESTUDOS LINGÜÍSTICOS, 1., 2011, Vitória, ES. Anais...** Vitória, ES, 2011. Disponível em:< [periodicos.ufes.br/conel/article/download/2014/1526](http://periodicos.ufes.br/conel/article/download/2014/1526)>. Acesso em: 22 out. 2020.

CELESTINO, Égon José Mateus. **Fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros a partir do índice nacional da transparência do MPF.** Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN, 2018.

CLARAMUNT, Jorge Castellanos. Las imbricaciones políticas entre la participación ciudadana e Internet. **Revista de Derecho Político**, n° 106, p. 167-197, septiembre-diciembre, 2019.

CLARKE, Paul. **There's data, and there's data**, 2010. Disponível em: <https://paulclarke.com/honestlyreal/2010/06/theres-data-and-theres-data/>

COELHO, Taiane Ritta; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa da; CUNHA, Maria Alexandra; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo/SP, v. 23, n. 75, maio/ago, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). **Resolução nº453, de 10 de maio de 2012.** Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde. Brasília, 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios.** Brasília, DF, 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.** Brasília, DF, 2017.

CRUZ, Cláudia Ferreira; FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza; SILVA, Lino Martins da; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro/RJ 46 (1): 153-76, jan./fev., 2012.

COSTA, Marco Antonio F. da; COSTA, Maria de Fátima Barrozo da. Projeto de Pesquisa: Entenda e Faça. Petrópolis: **Vozes**, 2012.

CURTIN, Deirdre; MEIJER, Albert Jacob. Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. **Journal: Information Polity**, v. 11, n. 2, p. 109-122, 2006.

DINIZ, Gleison Mendonça. **A gestão da informação dos municípios cearenses com suporte em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos**. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Fortaleza/CE, 2015.

DOUGLAS, Scott; MEIJER Albert. Transparency and Public Value - Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities, **International Journal of Public Administration**, v. 39: n. 12, p. 940-951, 2016.

DREHMER, Amanda Finck; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência passiva, formalismo e os poderes estaduais brasileiros. **Revista Gestão e Planejamento, Salvador**, v. 20, p. 273-291, jan./dez. 2019.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro.; ARRUDA FILHO, Emílio José Montero. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2015.

FARRANHA, Ana Claudia; BATAGLIA, Murilo Borsio. Governança e Administração Pública: o uso de tecnologias para a prevenção da corrupção e promoção da transparência. **Revista da CGU**, v. 11, n. 18, p. 1.075-1.097, 2019.

FRAGA, Luana dos Santos, MEDEIROS, Angélica Pott de; VIEIRA, Kelmara Mendes; BENDER FILHO, Reisoli. Transparência da Gestão Pública: análise em pequenos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 20, p. 255-272, jan./dez. 2019.

FRANKE, Laura Luiza Mallmann; VISENTINI, Monize Sâmara; SANTOS, Micheli dos; SÖTHE, Ari. ESTUDO COMPARATIVO DA TRANSPARÊNCIA NOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE MUNICÍPIOS GAÚCHOS. **Revista Estudo & Debate**, Lajeado, v. 27, n. 1, 2020.

FREIRE, Felipe Ribeiro; BATISTA, Carlos Marcos. Como o cidadão avalia o Portal? Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 8, n. 13, p. 373-403. 2016.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a administração pública. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMETZ, Gianmarco. **Democrazia elettronica: teoria e tecniche**. Edizioni ETS, 2017.

GREVE, Carsten; PEDERSEN, Anne Reff. Denmark's Master of Public Governance program Assessment and lessons learned. **Teaching Public Administration** 35(1): p. 22-37, 2017. DOI: 10.1177/0144739416665880.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government. **Information Polity**, 16 (1), 35–50, 2011.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. A good man but a bad wizard. About the limits and future of transparency of democratic governments. **Information Polity**, 17(3-4), p. 293-302, 2012a.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan. Linking Transparency, Knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment. **International Review of Administrative Sciences**, 78(1), 50-73, 2012b.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan; PORUMBESCU, Gregory; HONG, Boram; IM, Tobin. The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. **Public Administration Review**, v. 73, n. 4, p. 575–586, 2013.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan; WESKE, Ulrike, BOUWMAN, Robin; TUMMERS, Lars. Public sector transparency. In O. James, S. R. Gilje, & G. G. Van Ryzin (Eds.), *Experiments in public management research: Challenges and contributions*. p. 291–312. Cambridge: **Cambridge University Press**, 2017.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan; HERKES, Feie; LEISTIKOW, Ian; VERKROOST, Jos; VRIES, Femke de; ZIJLSTRA, Wilte G. **Can decision transparency increase citizen trust in regulatory agencies? Evidence from a representative survey experiment**. Regulation & Governance first published:30 september 2019.

GROSSI, Giuseppe, STECCOLINI, Ileana. **Guest Editorial: Accounting for public governance**. *Qualitative Research in Accounting and Management*, Vol. 11 n° 2, p. 86-91, 2014.

GUPTA, Anchal; SURI, Pradeep Kumar; SINGH, Rajesh Kumar. Analyzing the Interaction of Barriers in E-Governance Implementation for Effective Service Quality: Interpretive Structural Modeling Approach. **Business Perspectives and Research**, 7(1) 59–75, 2019.

HAIR, Joseph F. Jr.; ANDERSON, Rolph E.; TATHAN, Ronald L.; BLACK, William C; **Análise Multivariada de dados**. Tradução Adonai Schlup SantAnna e Anselmo Chaves Neto. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HEALD, David. Fiscal Transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, v. 81, n. 4, p. 723–759, 2003.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). *Transparency. The key to better governance*. New York: **Oxford University Press**, p. 25-43, 2006.

HEALD, David. “Strengthening fiscal transparency”, in Allen, R., Hemming, R. and Potter, B.H. (Eds). *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, **Basingstoke**, pp. 711-741, 2013.

HEALD, David. **Surmounting obstacles to fiscal transparency**. Global Initiative for Fiscal Transparency, 2015.

HEALD, David. Transparency-generated trust: The problematic theorization of public audit. **Financial Acc & Man**, v. 34, p. 317-335, 2018.

HILLEBRANDT, Maarten Zbigniew; CURTIN, Deirdre; MEIJER, Albert. Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis. **European Law Journal** 20 (1): p. 1-20, 2014.

HOLZER, Marc; KIM, Seang-Tae. **Digital governance in municipalities worldwide (2005):** a longitudinal assessment of municipal websites throughout the world. Division for Public administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Public Administration Network, 2006.

HOOD, Christopher. What happens when transparency meets blame avoidance? **Public Management Review**, v. 9, n. 2, p. 191-210, 2007. DOI: 10.1080/14719030701340275

HOOD, Christopher. From FOI World to WikiLeaks World: A New Chapter in the Transparency Story? Governance: **An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 24, n.º. 4, p. 635–638, 2011.

HUE, Trinh Hoang Hong; SUN, Milan Tung-Wen. Democratic Governance: Examining the Influence of Citizen Participation on Local Government Performance in Vietnam, **International Journal of Public Administration**, 2021. DOI: 10.1080/01900692.2021.1939713

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE referente ao exercício de 2019.** Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=30362&t=resultados>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Amazônia Legal, Edição 2020.** Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

JAHNS, Fernando Tagliaro; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência do Poder Executivo dos estados brasileiros. **Revista Universo Contábil**. FURB. Blumenau/SC, v. 12, n. 3, p. 65-72, jul./set., 2016.

KICKERT, Walter J. M. Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American managerialism. **Public Administration**, 75 (4): 731-753, 1997.

KICKERT, Walter J.M. Histoire de la gouvernance publique aux Pays-Bas. **Revue française d'administration publique**, n.º 105-106 p.167-182, 2003.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Rev. Adm. Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

LAMBERTY, Andrey Oliveira; GOMES, Thais Bonato; SILVA, Rosane Leal da. Direito de Acesso à Informação Pública e Governo Eletrônico: a transparência nos portais do Poder

Executivo da Argentina e do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, PR, Brasil, v. 65, n. 1, p. 157-184, jan./abr. 2020.

LEE-GEILLER, Seulki; LEE, Taejun David. Using government websites to enhance democratic E-governance: A conceptual model for evaluation., **Government Information Quarterly**, 36, p. 208-225, 2019.

LIMA, Cristiane Cunha Pitta; BRANDÃO, Pamela de Medeiros. Transparência no Campo da Administração Pública: um estudo na produção científica dos programas de pós-graduação brasileiros. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 64-79, 2020.

LIMA, Giovanni Ferreira de. **A utilização do portal da transparência pelo poder público nas cidades do ABC**: transparência e acesso à informação. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Municipal de São Caetano do Sul/SP, 2017.

LINDQUIST, Evert. A. **Visualization practice and government: Strategic investments for more democratic governance**. In Policy Analytics, Modelling, and Informatics: Innovative Tools for Solving Complex Social Prob, 2018.

LINDSAY, Colin; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. The “new public governance” and employability services in an era of crisis: challenges for third sector organizations in Scotland. **Public Administration**, Vol. 92, n.º. 1, p. 192-207, 2014.

LINDSTEDT, Catharina; NAURIN, Daniel. Transparency is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. **International Political Science Review**, vol. 31, n.º 3, pp. 301-322, 2010. DOI: 10.1177/0192512110377602

LYNN, Laurence E. Jr; MALINOWSKA, Aleksandra. How are patterns of public governance changing in the US and the EU? It’s complicated. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 20 (1), p. 36-55, 2018. DOI: 10.1080/13876988.2017.1413867

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão. **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos**: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis/SC, 2016.

MABILLARD, Vincent; ZUMOFEN, Raphael. The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks, **Public Policy and Administration**, Vol. 0(0), pp. 1–19, 2016. DOI: DOI: 10.1177/0952076716653651

MABILLARD, Vincent; PASQUIER, Martial. Transparency and Trust in Government (2007 – 2014): A Comparative Study. **The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. IX, n. 2, Winter 2016/2017, 2016.

MABILLARD, Vincent; VUIGNIER, Renaud. The less transparent, the more attractive? A critical perspective on transparency and place branding. **Place Branding and Public Diplomacy**, 13(4), p. 348–359, 2017. DOI:10.1057/s41254-016-0051-5

MACIEL, Raoni Gonçalves; FONSECA, Platini Gome; DUARTE, Francisco Ricardo; SANTOS, Ernani Marques dos. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência: uma experiência gerencial em uma universidade federal. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 24, p. 143-164, 2019.

MAGALHÃES, Celia Maria. **Reflexões sobre análise crítica do discurso**. Belo Horizonte: Faculdade de Letras, UFMG. 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil. **GIGAPP Estudos/WorkingPapers**, v. 32, p. 1-21, mar., 2014.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Textos para discussão**, IPEA, Brasília, n.852, 2001.

MEIJER, Albert. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**. v. 75. n. 2, p. 255-269, 2009.

MEIJER, Albert. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. **Public Administration Review** **73(3)**: 429-439, 2013.

MEIJER, Albert. Transparency. In: M. Bovens, R.E. Goodin, and T. Schillemans, eds. The Oxford handbook of public accountability. Oxford: **Oxford University Press**, 507–521, 2014.

MEIJER, Albert. E-governance innovation: Barriers and strategies. **Government Information Quarterly**, 32, 198-206, 2015a.

MEIJER, Albert. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 3, p. 189-199, 2015b.

MEIJER, Albert; HART, Paul 't; WORTHY, Ben. Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. **Administration & Society**, Vol. 50(4), p. 501-526, 2018.

MENEGUZZO, Marco. De la New Public Management a la Public Governance: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública. **Gestión y análisis de políticas públicas**, Vol. 10, p. 33-42, 1997.

MICHENER, Greg. FOI Laws around the World. **Journal of Democracy** **22 (2)**, p. 145-59, 2011.

MICHENER, Greg., BERSCH, Katherine. **Conceptualizing the quality of transparency**. Paper presented at the 1st Global Conference on Transparency Rutgers University, Newark, NJ, in may, 2011.

MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, p. 233-242, 2013.

NASCIMENTO, Pedro. Transparência nos Municípios Brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 100-112, 2020.

NAVARRO-GALERA, Andrés; RUIZ-LOZANO, Mercedes; TIRADO-VALENCIA, Pilar; RÍOS-BERJILLOS, Araceli de los. Promoting Sustainability Transparency in European Local Governments: An Empirical Analysis Based on Administrative Cultures. **Sustainability**, v.9, n.3, 432, 2017.

NORONHA VIANA, Adriana B. **Estatística Aplicada à Administração**: Análise do uso em pesquisas na área e construção de ambiente virtual de ensino-aprendizagem. Tese de Livre docência. Ribeirão Preto: FEAC/USP. 2005.

NYAMNJOH, Anye. Does local ownership enhance legitimacy and democratic governance in peacebuilding? The case of diasporas, **South African Journal of International Affairs**, 25:3, 323-340, 2018. DOI: 10.1080/10220461.2018.1523025.

NUNES, Suzana Gilioli da Costa; MORAES, Nelson Russo; NASCIMENTO, Romário Rocha. A Promoção da Transparência e do Acesso à Informação e Dados Públicos via Internet: um estudo no Estado do Tocantins. **Revista Observatório**, Palmas, v. 5, n. 1, p. 396-427, 2019.

OLADAPO, Ibrahim Abiodun; ARSHAD, Roshayani; MUDA, Ruhaini; HAMOUDAH, Manal Mohammed. Perception of stakeholders on governance dimensions of the Islamic banking sector. **International Journal of Emerging Markets**, Vol. 14 N°. 4, p. 601-619, 2019.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? **Public Management Review**, Vol. 8 Issue 3, p. 377-387, 2006.

OSBORNE, Stephen P. The introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In: Osborne SP, editor. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: **Routledge**, 2010.

OTHMAN, Muhammad Fuad; OKPE, Victor Vincent. Assessment of Political Participation and Democratic Governance in Nigeria's Fourth Republic. *Pertanika J. Soc. Sci. Humanit.*, 29, 1, 547-563, 2021.

OZTOPRAK, Abdullah Abid; RUIJER, Erna (2016) Variants of transparency: an analysis of the English Local Government Transparency Code, **Local Government Studies**, v. 42, n. 4, p. 536-556, 2016.

PAI, Leocir Dal. Governança corporativa & ética nas organizações. **Saber Acadêmico**, n. 6, p.90-102, 2008.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista O&S**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PELAEZ, J. I.; CASAD, A. M.; YANEZ, Estela R.; DURAN Freddy A. E-democracy& e-government: Presentand future. **Third International Conference on e-Democracy & e-Government (ICEDEG)**, p. 81-86, 2016.

PEREIRA, Júlio César Rodrigues. *Análise de Dados Qualitativos: Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais*. São Paulo: EDUSP, 2001.

PESTOFF, Victor. Co-Produção, nova governança pública e serviços sociais no Terceiro Setor na Europa. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, Vol. 47, n° 1, p. 15-24, jan/abr, 2011.

PESTOFF, Victor; BRANDSEN, Taco. Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Coproduction and Innovation. In *The New Public Governance? Emerging Perspectives on Theory and Practice of Public Governance*, edited by Stephen p. Osborne, p. 223-236. London and New York: **Routledge**, 2010.

PIOTROWSKI, Suzanne; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan; DEAT, Felix. Numbers over Narratives? How Government Message Strategies Affect Citizens' Attitudes. **Public Performance & Management Review**, v. 42, n. 5, p. 1005-1028, 2019.

PRADO, Otávio; RIBEIRO, Manuella Maia; DINIZ, Eduardo. **Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro**. Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas, 2012.

PRIBADI, Ulung; IQBAL, Muhammad. Pivotal Issues of Democratic Governance: A Literature Review. **Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**, Volume 25, Issue 3, March (255-276) 2022.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Relatório Anual PNUD 2018**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/teste.html>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

RĂDULESCU, Corina; HUDEA, Oana Simona (Caraman); PAPUC, Răzvan Mihail. Analysis of Websites Belonging to Public Universities from the Perspective of the Democratic Governance Exigencies: A Marketing Research Approach. **Transylvanian Review of Administrative Sciences** 54E, 90 - 106, 2018.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a lei de acesso à informação. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador/BA, v. 15, n. 1, p. 144-161, jan./abr., 2014.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva. ZUCCOLOTTO, Robson. Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros. **Encontro de Administração Pública e Governo (EnApg)**. Salvador/BA, 2012.

RÍOS, Ana-María; GUILLAMÓN, María-Dolores; BENITO, Bernardino; BASTIDA, Francisco. The influence of transparency on budget forecast deviations in municipal governments. **Journal of Forecasting**, v. 37, n. 4, p. 457-474, 2018.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos Ebape**, 2019.

ROMANSKY, Radi; NONINSKA, Irina. Business virtual system in the context of e-governance: Investigation of secure access to information resources. Academic Paper. **Journal Public Affairs**, p. 1-10, 2020. DOI.ORG/10.1002/PA.2072

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**. Ponta Grossa, 11(1), 21-34, 2011.

ROSENAU, James N. Governance, Order and Change in World Politics. In James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, p. 1-29. Cambridge: **Cambridge University Press**, 1992.

RUIJER, Erna; MEIJER, Albert. National Transparency Regimes: Rules or Principles? A Comparative Analysis of the United States and The Netherlands. **International Journal of Public Administration**, v. 692, n. 39:11, p. 895–908, 2016.

SANTANA, Bruna Andrade de. **Política de acesso à informação pública no Brasil: análise da transparência ativa nos sítios da internet dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com base nas diretrizes da lei nº 12.527/2011**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal da Bahia. Salvador/BA, 2014.

SANTIAGO, Lucas Carneiro Guedes et al. **Lei de acesso à informação: análise da transparência ativa em instituições federais de ensino superior do Estado da Paraíba**. 2020.

SANTOS, Paloma Maria. **Framework de apoio à democracia eletrônica em portais de governo com base nas práticas de gestão do conhecimento**. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2014

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; RIBEIRO, Mônica Matos; SANTOS, Thiago Chagas Silva; COSTA, Vinicius Mendes da. Reestruturação produtiva do Estado na perspectiva neoliberal. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 7-32, 2004.

SCHIEL, Rebecca; LANGFORD, Malcolm; WILSON, Bruce M. Does it Matter: Constitutionalisation, Democratic Governance, and the Human Right to Water. In: **Water 12**, p. 350, 2020.

SCOFIELD, Rodrigo Dornelas. **Accountability no legislativo municipal: análise nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais das capitais brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Universitário Unihorizontes. Belo Horizonte/MG, 2017.

SILVA, Leilson Vanderson Barbosa da. **Lei de acesso à informação e controle social: um estudo do nível de transparência dos órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife/PE, 2017.

SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio da internet**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba/PR, 2016.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira. **Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia (UFBA). Salvador/BA, 2017.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira; BRUNI, Adriano Leal. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, 53(2), pp. 415-431, 2019.

SILVA, Etonjones Oliveira da; SILVA, Maurício Corrêa da. Avaliação da transparência das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos (websites) dos tribunais de contas brasileiros com o suporte da teoria dos stakeholders. **Revista Perspectivas Contemporâneas**, v. 13, n. 3, p. 34-52, set./dez. 2018.

SILVA, Marcelo Rodrigues da; VICENTIN, Ivan Carlos. Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio de portais governamentais. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba/PR, v. 14, n. 30, p. 176-201. 2018.

SOARES JUNIOR, Eden do Carmo.; FERREIRA, Luciana Rodrigues. Governança e Transparência Pública: um panorama dos estudos recentes. In: Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade - CODS, 2019, Belém/PA. **Anais do Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade - CODS**. Belém/PA: UNAMA, v. 1. p. 1-1, 2019.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. **Enhancing public innovation through collaboration, leadership and New Public Governance**, In: Nicholls, A., Simon, J. and Gabriel, M. (eds) *New Frontiers in Social Innovation Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 145-169, 2015.

SOUSA, Rossana Guerra de, WRIGHT Gabriel Aragão; PAULO, Edilson; MONTE, Paulo Aguiar do. A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. **Revista Ambiente Contábil (UFRN)**. Natal/RN. v. 7. n. 1, p. 176 – 195, jan./jun., 2015.

STIGLITZ, Joseph E. **On liberty, the right to know and public disclosure: the role of transparency in public life**. Oxford Amnesty Lecture, 1999.

STIGLITZ, Joseph E. **Transparency in government**. *The Right To Tell: The Role of the Mass Media in Economic Development*. Washington, DC: World Bank Institute. 2002.

STIGLITZ, Joseph E. **Transparency of government (Part 1): Breakthrough for reforming the shape of a nation**. *Economics Review*, Research Institute of Economy, Trade and Industry, 2003a.

STIGLITZ, Joseph E. **Transparency of Government (Part 2): Transparency in Fiscal and Monetary Policies**. *Economics Review*, Research Institute of Economy, Trade and Industry, 2003b.

STOKER Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, 50 (155): p. 17-28, 1998.

TORFING, Jacob; TRIANTAFILLOU, Peter. What's in a name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. **International Review of Public Administration**, 18 (2), p. 9-25, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Plano Estratégico 2011-2015**: construindo o TCU do futuro. Brasília, DF, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília, DF, 2014a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DF, 2ª versão, 2014b.

VACCARO, Antonino; MADSEN, Peter. **Corporate dynamic transparency: the new ICT-driven ethics?** *Ethics and Information Technology*. v. 11, p. 113-122, 2009.

VALKAMA, Pekka; TORSTEINSEN, Harald; KETTUNEN, Pekka. Impacts of joint municipal agencification on the democratic governance of waste management. **International Journal of Public Sector Management**, n. ahead-of-print, 2022.

VIEIRA, Kelmara Mendes; PEGORARO, Daniela; VISENTINI, Monize Sâmara. Percepção de Transparência Ativa e Passiva nas Instituições de Ensino: proposição e validação de um questionário. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 14, n. 1, p. 34-55, 2020.

WONNAWON, Prince N. Comparative study of local ownership and democratic governance of security sector reform: The case of Liberia and Sierra Leone. **Cogent Social Sciences**, v. 7, n. 1, p. 1928388, 2021.

ZUCCOLOTTO, Robson. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo (USP). São Paulo/SP, 2014.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

## Apêndice A - TIPOS DE TRANSPARÊNCIA, POR AUTOR, SÍNTESE DO CONCEITO E EXEMPLOS NO BRASIL.

Tipos de transparência, por autor, síntese do conceito e exemplos no Brasil.

Tipos de transparência	Autores	Síntese do conceito	Exemplos no Brasil
Mediada por computador ou pela internet	Curtin e Meijer (2006) Meijer (2009) Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2013)	Utilização de computadores para a divulgação e recepção de informações	Divulgação de despesas públicas em sites governamentais e acesso a elas pelo cidadão por computadores pessoais
Intencional ou Controlada pelo agente	Grimmelikhuijsen (2012) Lindstedt, Naurin (2010)	Divulgação intencional de informações	Divulgação de extratos de licitações realizada no mês em quadro de avisos de prefeituras
Não intencional	Grimmelikhuijsen (2012)	Transparência é ampliada pelo uso de TIC	Divulgação de editais de licitações, e todos os seus anexos, realizadas nos últimos cinco anos em sites de prefeituras
Proativa, Ativa ou Pela oferta	Curtin e Meijer (2006) Meijer (2014) Mabillard e Zumofen (2016) Michener e Bersch (2011)	Governo disponibiliza informações independente de solicitações	Divulgação do valor de diárias de viagens recebidas por servidores em sites governamentais
Passiva, Pela demanda, Divulgação ou Condicionada	Curtin e Meijer (2006) Meijer (2014) Mabillard e Zumofen (2016) Michener e Bersch (2011) Rodrigues (2019)	Cidadão solicita aos órgãos públicos as informações conforme normas de transparência	Pedido de determinada informação baseado nas LAI
Orçamentária ou Fiscal	OCDE (2001) Heald (2003)	Divulgação de informações fiscais dos governos	Divulgação do orçamento da União no site do Governo Federal
Do processo de tomada de decisão ou no processo de tomada de decisão	Grimmelikhuijsen e Welch (2012) Heald (2006) De Fine Licht <i>et al.</i> (2014) Mansbridge (2009)	Divulgação dos motivos e das razões para a adoção de uma deliberação do governo	Divulgação pelo Banco Central das atas das reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom) onde são expostos o cenário econômico e os motivos para alteração ou manutenção do valor da taxa de juros básica do país (Selic)
Das políticas ou do conteúdo das políticas	Grimmelikhuijsen e Welch (2012) Heald (2006)	Divulgação de ações do governo que se destinam a resolver um problema específico da sociedade	Divulgação pelo Ministério da Saúde de início de Campanha de Vacinação contra a Covid-19, suas estratégias e objetivos
Dos resultados ou efeitos das políticas	Grimmelikhuijsen e Welch (2012) Heald (2006)	Divulgação dos resultados e efeitos de ações do governo	Divulgação pelo Ministério da Saúde de balanço de Campanha de Vacinação contra a Covid-19, esclarecendo os resultados alcançados e os benefícios trazidos pela ação
Transparência eletrônica de dados	Bannister e Connolly (2011b)	Divulgação pela internet de indicadores de números do governo	Divulgação pela Secretaria do Tesouro Nacional em seu site do resultado primário das contas públicas em determinado mês ou ano
Transparência eletrônica do processo	Bannister e Connolly (2011b)	Divulgação pela internet das etapas de uma ação pública	Divulgação pela Polícia Federal em seu site dos passos necessários para se obter um passaporte
Transparência eletrônica nas decisões/políticas	Bannister e Connolly (2011b)	Divulgação pela internet das justificativas que levaram a adoção de uma ação pública	Divulgação pela Petrobras em seu site das razões que levaram ao aumento no valor dos combustíveis
Transparência direcionada	Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2019)	Divulgação de informações sobre órgãos que sofrem fiscalizações	Divulgação pela Controladoria-Geral da União de relatório de auditoria realizada no Ministério da Saúde
Por suposição ou prognóstico	Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2019)	Divulgação das etapas e regras utilizadas em determinado procedimento	Divulgação pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária dos procedimentos, da legislação e das penalidades possíveis, utilizadas em uma fiscalização sobre o uso de medicamentos
Unidirecional	Meijer (2009)	Observador e observado não podem se ver mutuamente	Realização de uma sessão no Senado Federal fechada ao público, mas com transmissão em vídeo pela internet
Bidirecional	Meijer (2009)	Observador e observado podem se ver mutuamente	Realização de uma sessão no Senado Federal com acesso livre para o público
Como relação institucional	Meijer (2013)	Um ator é monitorado por outro ator	Cidadão pode acessar o site de um governo estadual para monitorar suas contas

## Tipos de transparência, por autor, síntese do conceito e exemplos no Brasil.

Tipos de transparência	Autores	Síntese do conceito	Exemplos no Brasil
Como troca de informações	Meijer (2013)	Informações são disponibilizadas pelo ator fiscalizado para o ator que executa a fiscalização	Cidadão solicita acesso e recebe uma licitação de um governo estadual para atestar a regularidade do certame
Como desempenho	Meijer (2013)	Divulgação de eventos relevantes de determinado órgão público	Divulgação pela Controladoria-Geral da União do número de servidores públicos punidos por atividades ilegais em determinado ano
Vertical ascendente (para cima)	Heald (2006)	Governante pode acompanhar o desempenho/conduita do cidadão	Chefe do setor de fiscalização da Receita Federal tem acesso às declarações de imposto de renda dos cidadãos
Vertical descendente (para baixo)	Heald (2006)	Cidadão pode acompanhar a conduita/desempenho do governante	Cidadão tem acesso à agenda de compromissos do Presidente da República
Vertical simétrica	Heald (2006)	Governante pode acompanhar o desempenho/conduita do cidadão e o cidadão pode acompanhar a conduita/desempenho do governante	Governador pode ter informação sobre o desempenho profissional do servidor público e esse pode ter acesso aos compromissos do governador numa viagem em que recebeu diárias
Vertical ausente ou assimétrica	Heald (2006)	Governante pode acompanhar o desempenho/conduita do cidadão ou cidadão pode acompanhar a conduita/desempenho do governante	Governador pode ter informação sobre o desempenho profissional do servidor público e esse não pode ter acesso aos compromissos do governador numa viagem em que recebeu diárias
Horizontal externa	Heald (2006)	Servidores públicos ou funcionários de uma empresa podem acompanhar o que se passa no ambiente externo da organização	Funcionários de uma empresa “A” têm acesso a um relatório de atividades de uma empresa “B”
Horizontal interna	Heald (2006)	Cidadãos ou clientes podem acompanhar o que se passa internamente no governo ou numa empresa	Clientes de um restaurante têm acesso visível à cozinha onde estão sendo preparadas as refeições
Horizontal simétrica	Heald (2006)	Servidores públicos ou funcionários podem acompanhar o que se passa no ambiente externo e cidadãos ou clientes podem acompanhar o que se passa internamente no governo ou numa empresa	Funcionário de uma concessionária “A” de carros de luxo tem acesso ao comprovante de rendimentos do cliente para saber se ele tem renda suficiente para comprar um veículo financiado e o cliente dessa concessionária “A” tem acesso às notas fiscais de compras dos automóveis por essa empresa “A”, para saber se o veículo a ser adquirido é novo e está dentro das especificações anunciadas
Horizontal ausente ou assimétrica	Heald (2006)	Servidores públicos ou funcionários podem acompanhar o que se passa no ambiente externo ou cidadãos e clientes podem acompanhar o que se passa internamente no governo ou numa empresa	Funcionário de uma concessionária “A” de carros de luxo tem acesso ao comprovante de rendimentos do cliente para saber se ele tem renda suficiente para comprar um veículo financiado, mas o cliente dessa concessionária “A” não tem acesso às notas fiscais de compras dos automóveis por essa empresa “A”, para saber se o veículo a ser adquirido é novo e está dentro das especificações anunciadas
No evento	Heald (2006)	Cidadão pode acompanhar um fato plenamente identificável dentro de uma organização em que produtos e/ou serviços gerados são mensuráveis	Divulgação pelo governo federal dos beneficiários do Programa Auxílio Brasil
No processo	Heald (2006)	Cidadão pode acompanhar procedimentos de produção de bens ou serviços, que não são mensuráveis da mesma maneira que os eventos	Realização de uma reunião de ministros, com transmissão pela TV, onde é debatida a formulação de determinada política pública
Em retrospecto, Retrospectiva ou Histórica	Heald (2006) Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2019) Clarke (2010)	Liberação de informações alusivas a períodos passados	Divulgação por um governo estadual de seu balanço orçamentário referente ao ano anterior
Em tempo real ou Operacional	Heald (2006) Grimmelikhuijsen <i>et al.</i> (2019)	Divulgação contínua dos procedimentos internos de um governo ou de uma empresa	Divulgação pelo governo federal de forma permanente e diária de seus gastos com material de expediente

## Tipos de transparência, por autor, síntese do conceito e exemplos no Brasil.

Tipos de transparência	Autores	Síntese do conceito	Exemplos no Brasil
	Clarke (2010)		
Nominal	Heald (2006)	Divulgação de dados em um portal de transparência público sem a preocupação de saber se o cidadão pode compreender essas informações	Divulgação por uma prefeitura municipal de seu Relatório de Gestão fiscal de modo complexo, sem procurara saber se o cidadão irá entendê-lo
Efetiva ou Plena	Heald (2006) Rodrigues (2019)	Divulgação de dados em um portal de transparência público que serão compreendidos e utilizados pelo cidadão	Divulgação por um governo estadual de sua folha de pagamento de forma simples e clara que será compreendida e usada pelo cidadão para fazer comparações salariais e medir o impacto dessa despesa nas contas públicas
Ilusão de transparência ou Pseudotransparência	Heald (2006) Grimmelikhuisen (2012)	Divulgação de dados em grande quantidade de forma que não são compreendidos pelo cidadão em afronta à legislação	Divulgação pelo governo federal do Resultado do Tesouro Nacional, de modo complexo e de impossível entendimento e uso pelo cidadão
Direta	Hood (2007)	Os atos de governo podem ser observados presencialmente pelo cidadão	Realização de uma sessão no Câmara dos Deputados com acesso livre para o público
Indireta	Hood (2007)	Divulgação da informação somente é compreensível por técnicos especialistas no assunto	Divulgação por um governo estadual de seu balancete mensal que não é compreendido pelo cidadão, mas apenas por auditores e contadores
Geral	Hood (2007)	A transparência não está limitada às atividades profissionais de um servidor público, mas se estende a suas ações na esfera privada	Um servidor público deve divulgar em sua conta na rede social aonde passará as suas próximas férias
Particularizada	Hood (2007)	A transparência está limitada às atividades profissionais de um servidor público	Divulgação pelo governo federal do horário de expediente dos servidores públicos
Escrutínio mútuo aberto	Hood (2007)	Todos observam as ações de todos	Cidadãos podem observar todas as atividades desenvolvidas pelos servidores públicos, bem como esses podem examinar todas as ações dos cidadãos
Vigilância geral	Hood (2007)	Os atos de todos estão disponíveis para observação, contudo, somente os observadores especializados que usam equipamentos específicos, como câmeras de circuito fechado de TV ou escutas telefônicas, conseguem fazer o monitoramento	Policia federal acessa sistema fechado de TV para verificar se alguém está tentando entrar indevidamente no órgão
Fóruns públicos	Hood (2007)	Servidores públicos podem ser monitorados em reuniões ou por leis de acesso à informação	Realização de uma sessão no Supremo Tribunal Federal com transmissão em vídeo pela internet
Transparência burocrática	Hood (2007)	O monitoramento das atividades das entidades é feito somente por especialistas, como auditores	Auditor da Controladoria-Geral da União realiza auditoria na Caixa Econômica Federal
Acessos forçados de informações, No mundo WikiLeaks ou Não controlada por agentes supervisionados	Meijer (2014) Hood (2011) Lindstedt, Naurin (2010)	Divulgação imprevista e que não segue regras legais de informações de Estado por indivíduos que não pertencem ao governo ou não são controlados por ele	Divulgação pela imprensa de acordos de delação premiadas e depoimentos ocorridos no âmbito da Operação Lava Jato de combate à corrupção Divulgação pelo site The Intercept Brasil de diálogos em aplicativos de celular atribuídos a membros da Operação Lava Jato
De planejamento	Clarke (2010)	Disponibilização de ações que estão planejadas para ocorrer no futuro	Divulgação por um governo estadual de seu orçamento referente ao ano seguinte
De infraestrutura	Clarke (2010)	Divulgação de informações que são essenciais para as atividades cotidianas da sociedade e que devem ter uma certa imutabilidade	Correios divulgam/alteram relação de CEP de uma cidade ou bairro
Na atribuição e gestão do sigilo	Rodrigues (2019)	Divulgação de informações está impedida por determinado tempo e em razão de normas	Ministério da Defesa recebe um pedido de informação feito por um cidadão. Contudo, somente pode liberar essa informação depois de 25 anos, pois a mesma está classificada como ultrassecreta, de acordo com a LAI

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

**APÊNDICE B –QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO**  
**(Conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal)**  
**PESQUISA SOBRE SITES DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

O questionário a seguir é uma das etapas de pesquisa de doutorado realizada no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA), e está sendo desenvolvido para investigar a PERCEPÇÃO DE CONSELHEIROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE DAS CAPITAIS BRASILEIRAS, a respeito das informações disponibilizadas em sites de transparência pública.

Público-alvo do estudo: Conselheiros dos Conselhos Municipais de Saúde das capitais brasileiras.

Caso queira receber um retorno sobre o resultado da pesquisa, por favor informe seu e-mail.

Agradecemos pela participação na Pesquisa, que levará somente alguns minutos para ser respondida.

Colocamo-nos à disposição para qualquer dúvida ou necessidade.

Observação: No contexto deste questionário, sites de transparência pública são considerados os sites do Governo Federal, dos estados e das prefeituras que reúnem, em uma única página da internet, informações como: competências, endereços e telefones dessas esferas de governo, transferências de recursos, receitas, despesas, processos licitatórios, contratos, listagem e remuneração de servidores, entre outras, isso para atender legislações como a Lei de Acesso à Informação/LAI (Lei nº 12.527/2011), a Lei da Transparência Pública (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

<b>QUESTIONÁRIO</b>	
<p><b>Instruções:</b> Nas questões abaixo, conforme cada caso, forneça as informações que estão sendo requisitadas ou para optar por uma das alternativas marque a opção desejada.</p> <p><b>IMPORTANTE:</b> caso esteja respondendo este questionário pelo celular, coloque-o na posição horizontal para que todos os campos possam ser visualizados.</p>	
<b>Unidade de Análise / Dimensão</b>	<b>Questões</b>
<b>PARTE I – Identificação dos(as) Conselheiro(a)s</b>	a. E-mail de Contato:
	b. Estado em que reside: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acre</li> <li>• Alagoas</li> <li>• Amapá</li> <li>• Amazonas</li> <li>• Bahia</li> <li>• Ceara</li> <li>• Distrito Federal</li> <li>• Espírito Santo</li> <li>• Goiás</li> <li>• Maranhão</li> <li>• Mato Grosso</li> <li>• Mato Grosso do Sul</li> <li>• Minas Gerais</li> <li>• Pará</li> <li>• Paraíba</li> <li>• Paraná</li> <li>• Pernambuco</li> <li>• Piauí</li> <li>• Rio de Janeiro</li> <li>• Rio Grande do Norte</li> <li>• Rio Grande do Sul</li> <li>• Rondônia</li> <li>• Roraima</li> <li>• Santa Catarina</li> <li>• São Paulo</li> <li>• Sergipe</li> <li>• Tocantins</li> </ul>
	c. Cidade em que é Conselheiro(a) no Conselho Municipal de Saúde:
	1.4 Função exercida no Conselho Municipal de Saúde <input type="checkbox"/> Presidente <input type="checkbox"/> Vice-Presidente <input type="checkbox"/> Secretário <input type="checkbox"/> Outro cargo de direção <input type="checkbox"/> Somente Conselheiro
	1.5 Tempo que é Conselheiro(a) no Conselho Municipal de Saúde? <input type="checkbox"/> Menos de 1 ano

	<input type="checkbox"/> Entre 1 ano e menos de 2 anos <input type="checkbox"/> Entre 2 anos e menos de 3 anos <input type="checkbox"/> Entre 3 anos e menos de 4 anos <input type="checkbox"/> 4 anos ou mais
	1.6 É representante de qual segmento no Conselho Municipal de Saúde de sua cidade? <input type="checkbox"/> Representante do Governo Municipal <input type="checkbox"/> Representante dos prestadores de serviços de saúde <input type="checkbox"/> Representante dos trabalhadores da área de saúde <input type="checkbox"/> Representante dos usuários
	1.7 É Conselheiro(a) no Conselho Municipal de Saúde: <input type="checkbox"/> Titular <input type="checkbox"/> Suplente
	1.8 Sexo de nascimento: <input type="checkbox"/> Feminino <input type="checkbox"/> Masculino
	1.9 Faixa Etária <input type="checkbox"/> 18 a 24 anos <input type="checkbox"/> 25 a 39 anos <input type="checkbox"/> 40 a 59 anos <input type="checkbox"/> 60 anos ou mais
	1.10 Ocupação principal: <input type="checkbox"/> Trabalhador doméstico <input type="checkbox"/> Militar do exército, da marinha, da aeronáutica, da polícia militar ou do corpo de bombeiros militar <input type="checkbox"/> Empregado do setor privado <input type="checkbox"/> Empregado do setor público <input type="checkbox"/> Empregador/Empreendedor <input type="checkbox"/> Conta própria/Profissional Liberal <input type="checkbox"/> Trabalhador não remunerado <input type="checkbox"/> Estudante
	1.11 Nível de Educação (Nível completo): <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental <input type="checkbox"/> Ensino Médio <input type="checkbox"/> Superior – Graduação <input type="checkbox"/> Pós-graduação – Especialização <input type="checkbox"/> Pós-graduação – Mestrado <input type="checkbox"/> Pós-graduação – Doutorado <input type="checkbox"/> Não possui educação formal
<b>Parte II –  Interesse por Sites  de Transparência  e Pandemia da  Covid-19</b>	2.1 Quanto ao seu nível de HABILIDADE de manuseio de sites de transparência pública é: (1) Nenhum (2) Ruim (3) Regular (4) Bom (5) Excelente

	<p>2.2 Quanto ao seu nível de INTERESSE por sites de transparência pública é:</p> <p>(1) Nenhum  (2) Baixo  (3) Médio  (4) Alto  (5) Muito Elevado</p>
	<p>2.3 Nos últimos 12 meses, quantas vezes você acessou sites de transparência pública para buscar informações:</p> <p>( ) Nenhuma vez  ( ) De 1 a 10 vezes  ( ) De 11 a 20 vezes  ( ) De 21 a 30 vezes  ( ) Mais de 30 vezes</p>
	<p>2.4 Qual desses sites de transparência pública você acessa com mais frequência para buscar informações sobre a área da Saúde no período da pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021?</p> <p>( ) Site de transparência da Prefeitura do Município em que resido  ( ) Site de transparência do governo do estado em que resido  ( ) Site de transparência do Governo Federal  ( ) Não acesso sites de transparência pública  ( ) Outro: _____</p>
	<p>2.5 Manifeste-se sobre a seguinte afirmativa: “A pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 levou ao aumento do INTERESSE POR INFORMAÇÕES da área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência pública”:</p> <p>(1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  (5) Concordo totalmente</p>
	<p>2.6 Manifeste-se sobre a seguinte afirmativa: “A pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 levou ao aumento do EFETIVO ACESSO aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde”:</p> <p>(1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  (5) Concordo totalmente</p>
	<p>2.7 Qual a principal razão do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde no período da pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021:</p> <p>( ) Gravidade da doença  ( ) Volume de Recursos Públicos disponibilizados para Área da Saúde  ( ) Interesse em fiscalizar os Recursos Públicos disponibilizados para Área da Saúde  ( ) Facilidade em obter informações confiáveis  ( ) Outros: _____</p>

Unidade de Análise	Assertivas
	<p><b>Instruções (Parte III) - Transparência Democrática:</b>  Instruções: Nas questões (Assertivas) abaixo marque a resposta correspondente à sua percepção referente à situação proposta.  Conforme a escala do Nível Concordância abaixo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Marque “1” Discordo totalmente;</li> <li>● Marque “2” Discordo;</li> <li>● Marque “3” Não concordo, nem discordo;</li> <li>● Marque “4” Concordo;</li> <li>● Marque “5” Concordo totalmente.</li> </ul> <p><b>IMPORTANTE:</b> caso esteja respondendo este questionário pelo celular, coloque-o na posição horizontal para que todos os campos possam ser visualizados.</p>
<p align="center"><b>Parte III - Transparência Democrática – Dimensão Acessibilidade</b></p>	<p>3.1 É oferecida capacitação para que o(a) Conselheiro(a) de Saúde tenha uma melhor compreensão das informações exibidas em sites de transparência pública:  (1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  (5) Concordo totalmente</p>
	<p>3.2 As informações exibidas em sites de transparência pública, segundo a opinião do(a) Conselheiro(a) de Saúde, são compreensíveis:  (1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  3.1 (5) Concordo totalmente</p>
	<p>3.3 A forma de exibição de informações em sites de transparência pública, de acordo com o entendimento do(a) Conselheiro(a) de Saúde, leva em consideração que os valores e aspectos culturais específicos das diferentes regiões e estados afetam na maneira como se percebe e utiliza os dados:  (1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  (5) Concordo totalmente</p>
	<p>3.4 As informações exibidas em sites de transparência pública causam a impressão no(a) Conselheiro(a) de Saúde de que os dados expostos são confusos:  (1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  (5) Concordo totalmente</p>

	<p>3.5 As informações exibidas em sites de transparência pública, no entendimento do(a) Conselheiro(a) de Saúde, trazem alguns dados em formato “fechado” (não editáveis) como imagens, ou cópias digitalizadas, circunstância que dificulta utilização desses dados.</p> <p>(1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  (5) Concordo totalmente</p> <p>3.6 As informações exibidas em sites de transparência pública deixam o(a) Conselheiro(a) de Saúde satisfeito com o detalhamento dos dados apresentados:</p> <p>(1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  (5) Concordo totalmente</p> <p>3.7 As informações exibidas em sites de transparência pública, segundo a opinião do(a) Conselheiro(a) de Saúde, são divulgadas apenas para atender formalidades exigidas pela legislação, sem preocupação de facilitar o entendimento dessas informações:</p> <p>(1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  (5) Concordo totalmente</p> <p>3.8 As informações exibidas em sites de transparência pública na avaliação do(a) Conselheiro(a) de Saúde são simples e facilitam a compreensão:</p> <p>(1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  (5) Concordo totalmente</p> <p>3.9 As informações exibidas em sites de transparência pública no entendimento do(a) Conselheiro(a) de Saúde são divulgadas tempestivamente (sem um período extenso entre o fato e a exibição no site):</p> <p>(1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo  (4) Concordo  (5) Concordo totalmente</p>
<p><b>Parte III -  Transparência  Democrática –  Dimensão  Monitoramento</b></p>	<p>3.10 A forma de exibição de informações em sites de transparência pública PROPORCIONA O ACESSO AOS DADOS NECESSÁRIOS PARA A ATUAÇÃO DO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE:</p> <p>(1) Discordo totalmente  (2) Discordo  (3) Não concordo, nem discordo</p>

	<p>(4) Concordo (5) Concordo totalmente</p> <p>3.11 A forma de exibição de informações em sites de transparência pública FAZ COM QUE O(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE TENHA MAIS POSSIBILIDADES DE EXAMINAR A PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ÁREA DE SAÚDE:</p> <p>(1) Discordo totalmente (2) Discordo (3) Não concordo, nem discordo (4) Concordo (5) Concordo totalmente</p> <p>3.12 A forma de exibição de informações em sites de transparência pública GARANTE A POSSIBILIDADE DO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE REALIZAR UMA MELHOR FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA ÁREA DA SAÚDE:</p> <p>(1) Discordo totalmente (2) Discordo (3) Não concordo, nem discordo (4) Concordo (5) Concordo totalmente</p>
<p><b>Parte III - Transparência Democrática – Dimensão Transformação</b></p>	<p>3.13 A forma de exibição de informações em sites de transparência pública GERA NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE MAIS CONFIANÇA NO GOVERNO:</p> <p>(1) Discordo totalmente (2) Discordo (3) Não concordo, nem discordo (4) Concordo (5) Concordo totalmente</p> <p>3.14 A forma de exibição de informações em sites de transparência pública PRODUZ NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE UMA SENSÇÃO DE QUE O GOVERNO É MAIS HONESTO:</p> <p>(1) Discordo totalmente (2) Discordo (3) Não concordo, nem discordo (4) Concordo (5) Concordo totalmente</p> <p>3.15 A forma de exibição de informações em sites de transparência pública CAUSA NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE UMA IMPRESSÃO DE QUE O GOVERNO É MAIS LEGÍTIMO:</p> <p>(1) Discordo totalmente (2) Discordo (3) Não concordo, nem discordo (4) Concordo (5) Concordo totalmente</p> <p>3.16 A forma de exibição de informações em sites de transparência pública LEVA O(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE A ENTENDER QUE O GOVERNO É MAIS RESPONSÁVEL.</p> <p>(1) Discordo totalmente (2) Discordo (3) Não concordo, nem discordo</p>

	<p>(4) Concordo</p> <p>(5) Concordo totalmente</p>
<p><b>Parte III - Transparência Democrática – Dimensão Emancipação</b></p>	<p>3.17 As informações exibidas em sites de transparência pública GERAM NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE A IMPRESSÃO DE QUE O CIDADÃO É OBJETIVO CENTRAL DAS AÇÕES DO GOVERNO:</p> <p>(1) Discordo totalmente</p> <p>(2) Discordo</p> <p>(3) Não concordo, nem discordo</p> <p>(4) Concordo</p> <p>(5) Concordo totalmente</p>
	<p>3.18 As informações exibidas em sites de transparência pública PRODUZEM NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE A SENSÇÃO DE AMPLIAÇÃO DO DIÁLOGO ENTRE O GOVERNO E O CIDADÃO:</p> <p>(1) Discordo totalmente</p> <p>(2) Discordo</p> <p>(3) Não concordo, nem discordo</p> <p>(4) Concordo</p> <p>(5) Concordo totalmente</p>
	<p>3.19 As informações exibidas em sites de transparência pública LEVAM AO(À) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE A COMPREENDER QUE O CIDADÃO GANHA MAIS PODER NA SUA RELAÇÃO COM O GOVERNO:</p> <p>(1) Discordo totalmente</p> <p>(2) Discordo</p> <p>(3) Não concordo, nem discordo</p> <p>(4) Concordo</p> <p>(5) Concordo totalmente</p>
	<p>3.20 As informações exibidas em sites de transparência pública PROVOCAM NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE O SENTIMENTO DE QUE O GOVERNO BUSCA ATENDER OS INTERESSES DA SOCIEDADE:</p> <p>(1) Discordo totalmente</p> <p>(2) Discordo</p> <p>(3) Não concordo, nem discordo</p> <p>(4) Concordo</p> <p>(5) Concordo totalmente</p>

**APÊNDICE C – OFÍCIO DA COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**(Dirigentes e/ou secretários dos Conselhos Municipais de Saúde de capitais de estados da Amazônia Legal)**



UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA - UNAMA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPAD

À Senhora

**Suelen Danielen Allind**

*Secretária de Saúde Cuiabá/MT e Presidente do Conselho Municipal de Saúde de Cuiabá/MT*  
Ref. Pesquisa de Tese de Doutorado sobre Transparência Pública.

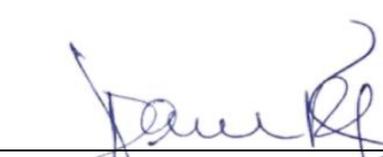
Prezada Senhora,

Dirijo-me a Vossa Senhoria para solicitar a gentileza de repassar o questionário eletrônico em anexo aos Conselheiros desse Conselho Municipal de Saúde (titulares e suplentes). O referido questionário tem a finalidade exclusiva de coleta de informações para elaboração de tese de doutorado intitulada: ***“Transparência Pública no Contexto da Governança Democrática: a opinião de conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal no período da pandemia 2020-2021”***, que está sendo confeccionada pelo aluno Eden do Carmo Soares Junior, matriculado no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (UNAMA).

Por meio do questionário, o aluno pretende levantar a percepção de Conselheiros municipais de saúde de capitais brasileiras, a respeito das informações disponibilizadas em sites de transparência pública. O formulário é eletrônico, de forma que se solicita a Vossa Senhoria, se possível, em especial atenção enviar o questionário por e-mail e/ou via WhatsApp aos Conselheiros desse Conselho, para que os mesmos respondam a pesquisa.

Desde já agradeço a atenção e aguardo deferimento.

Atenciosamente,


---

**Prof. Dra. Diana Cruz Rodrigues**  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em  
Administração

*Belém/PA, 09/03/2022*

**ANEXO**

Link para a resposta do questionário:

**<https://forms.gle/OBDVAXKUXqRA1Crt6>**

**APÊNDICE D – RESULTADOS GERAIS DA PESQUISA**  
**(Respostas dos conselheiros municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia Legal)**

**Bloco 01 – Caracterização**

Tabela 1.1 - Estado em que reside:

	<b>Nº de Respostas</b>	<b>%</b>
Acre	5	6,17%
Amapá	7	8,64%
Amazonas	9	11,11%
Maranhão	19	23,46%
Mato Grosso	14	17,28%
Pará	10	12,35%
Roraima	6	7,41%
Tocantins	11	13,58%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 1.2 - Cidade em que é Conselheiro(a) no Conselho Municipal de Saúde:

	<b>Nº de Respostas</b>	<b>%</b>
São Luís (MA)	19	23,46%
Cuiabá (MT)	14	17,28%
Palmas (TO)	11	13,58%
Belém (PA)	10	12,35%
Manaus (AM)	9	11,11%
Macapá (AP)	7	8,64%
Boa Vista (RR)	6	7,41%
Rio Branco (AC)	5	6,17%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 1.3 - Função exercida no Conselho Municipal de Saúde

	Nº de Respostas	%
Presidente	5	6,17%
Vice-Presidente	6	7,41%
Secretário	4	4,94%
Outro cargo de direção	4	4,94%
Somente Conselheiro(a)	62	76,54%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 1.4 - Tempo que é Conselheiro(a) no Conselho Municipal de Saúde?

	Nº de Respostas	%
Até 1 ano	15	18,52%
1  -- 2 anos	14	17,28%
2  -- 3 anos	13	16,05%
3  -- 4 anos	7	8,64%
4 anos ou +	32	39,51%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 1.5 - É representante de qual segmento no Conselho Municipal de Saúde de sua cidade?

	Nº de Respostas	%
Representante dos usuários	42	51,85%
Representante dos trabalhadores da Área da Saúde	26	32,10%
Representante do Governo Municipal	10	12,35%
Representante dos prestadores de Serviços de Saúde	3	3,70%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 1.6 - É Conselheiro(a) no Conselho Municipal de Saúde?

	Nº de Respostas	%
Titular	58	71,60%
Suplente	23	28,40%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 1.7 - Sexo de nascimento:

	Nº de Respostas	%
Feminino	41	50,62%
Masculino	40	49,38%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 1.8 - Faixa Etária

	Nº de Respostas	%
18  -- 25 anos	0	0,00%
25  -- 40 anos	6	7,41%
40  -- 60 anos	63	77,78%
60 anos ou +	12	14,81%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 1.9 - Ocupação principal:

	Nº de Respostas	%
Empregado do Setor Público	52	64,20%
Conta própria / Profissional Liberal	12	14,81%
Trabalhador não remunerado	7	8,64%
Empregado do Setor Privado	6	7,41%
Trabalhador doméstico	3	3,70%
Empregador / Empreendedor	1	1,23%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 1.10 - Nível de Educação (Nível completo):

	Nº de Respostas	%
Ensino Fundamental	1	1,23%
Ensino Médio	13	16,05%
Superior (Graduação)	24	29,63%
Pós-graduação (Especialização)	31	38,27%
Pós-graduação (Mestrado)	8	9,88%
Pós-graduação (Doutorado)	4	4,94%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

## Bloco 02 – INTERESSE POR SITES DE TRANSPARÊNCIA E PANDEMIA DA COVID-19

Tabela 2.1. Quanto ao seu nível de HABILIDADE de manuseio de sites de transparência pública é?

	Nº de Respostas	%
Nenhum	2	2,47%
Ruim	6	7,41%
Regular	27	33,33%
Bom	40	49,38%
Excelente	6	7,41%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 2.2. Quanto ao seu nível de INTERESSE por sites de transparência pública é?

	Nº de Respostas	%
Nenhum	0	0,00%
Baixo	4	4,94%
Médio	27	33,33%
Alto	38	46,91%
Muito Elevado	12	14,81%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 2.3. Nos últimos 12 meses, quantas vezes você acessou sites de transparência pública para buscar informações?

	Nº de Respostas	%
Nenhuma vez	10	12,35%
De 1 a 10 vezes	34	41,98%
De 11 a 20 vezes	17	20,99%
De 21 a 30 vezes	11	13,58%
+ de 30 vezes	9	11,11%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 2.4. Qual desses sites de transparência pública você acessa com mais frequência para buscar informações sobre a área da Saúde no período da pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021?

	Nº de Respostas	%
Site de transparência da Prefeitura do Município em que resido	43	53,09%
Site de transparência do Governo Federal	18	22,22%
Site de transparência do governo do estado em que resido	15	18,52%
Não acesso sites de transparência pública	5	6,17%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 2.5. Manifeste-se sobre a seguinte afirmativa: “A pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 levou ao aumento do INTERESSE POR INFORMAÇÕES da área da Saúde disponibilizadas em sites de transparência pública”:

	Nº de Respostas	%
Discordo totalmente	1	1,23%
Discordo	5	6,17%
Não concordo / Nem discordo	16	19,75%
Concordo	45	55,56%
Concordo totalmente	14	17,28%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 2.6. Manifeste-se sobre a seguinte afirmativa: “A pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021 levou ao aumento do EFETIVO ACESSO aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde”:

	Nº de Respostas	%
Discordo totalmente	1	1,23%
Discordo	7	8,64%
Não concordo, nem discordo	18	22,22%
Concordo	42	51,85%
Concordo totalmente	13	16,05%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 2.7. Qual a principal razão do efetivo acesso aos sites de transparência pública em busca de informações da área da Saúde no período da pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021?

Principal Razão	Nº de Respostas	%
Interesse em fiscalizar os Recursos Públicos disponibilizados para Área da Saúde	25	30,86%
Facilidade em obter informações confiáveis	22	27,16%
Volume de Recursos Públicos disponibilizados para Área da Saúde	17	20,99%
Gravidade da doença	16	19,75%
Empoderamento tecnológico pressionado pela pandemia.	1	1,23%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

### BLOCO 3.1 – DIMENSÃO ACESSIBILIDADE

Tabela 3.1.1. É oferecida capacitação para que o(a) Conselheiro(a) de Saúde tenha uma melhor compreensão das informações exibidas em sites de transparência pública. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	14	17,28%
2. Discordo	26	32,10%
3. Não concordo, nem discordo	13	16,05%
4. Concordo	21	25,93%
5. Concordo totalmente	7	8,64%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.1.2. As informações exibidas em sites de transparência pública, segundo a opinião do(a) Conselheiro(a) de Saúde, são compreensíveis. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	9	11,11%
2. Discordo	16	19,75%
3. Não concordo, nem discordo	13	16,05%
4. Concordo	36	44,44%
5. Concordo totalmente	7	8,64%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.1.3. A forma de exibição de informações em sites de transparência pública, de acordo com o entendimento do(a) Conselheiro(a) de Saúde, leva em consideração que os valores e aspectos culturais específicos das diferentes regiões e estados afetam na maneira como se percebe e utiliza os dados. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	7	8,64%
2. Discordo	24	29,63%
3. Não concordo, nem discordo	15	18,52%
4. Concordo	35	43,21%
5. Concordo totalmente	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.1.4. As informações exibidas em sites de transparência pública causam a impressão no(a) Conselheiro(a) de Saúde de que os dados expostos são confusos. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	4	4,94%
2. Discordo	29	35,80%
3. Não concordo, nem discordo	15	18,52%
4. Concordo	28	34,57%
5. Concordo totalmente	5	6,17%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.1.5. As informações exibidas em sites de transparência pública, no entendimento do(a) Conselheiro(a) de Saúde, trazem alguns dados em formato “fechado” (não editáveis) como imagens, ou cópias digitalizadas, circunstância que dificulta utilização desses dados. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	2	2,47%
2. Discordo	12	14,81%
3. Não concordo, nem discordo	27	33,33%
4. Concordo	35	43,21%
5. Concordo totalmente	5	6,17%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.1.6. As informações exibidas em sites de transparência pública deixam o(a) Conselheiro(a) de Saúde satisfeito com o detalhamento dos dados apresentados. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	9	11,11%
2. Discordo	35	43,21%
3. Não concordo, nem discordo	16	19,75%
4. Concordo	21	25,93%
5. Concordo totalmente		0,00%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.1.7. As informações exibidas em sites de transparência pública, segundo a opinião do(a) Conselheiro(a) de Saúde, são divulgadas apenas para atender formalidades exigidas pela legislação, sem preocupação de facilitar o entendimento dessas informações. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	3	3,70%
2. Discordo	16	19,75%
3. Não concordo, nem discordo	15	18,52%
4. Concordo	36	44,44%
5. Concordo totalmente	11	13,58%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.1.8. As informações exibidas em sites de transparência pública na avaliação do(a) Conselheiro(a) de Saúde são simples e facilitam a compreensão. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	4	4,94%
2. Discordo	45	55,56%
3. Não concordo, nem discordo	15	18,52%
4. Concordo	17	20,99%
5. Concordo totalmente		0,00%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.1.9. As informações exibidas em sites de transparência pública no entendimento do(a) Conselheiro(a) de Saúde são divulgadas tempestivamente (sem um período extenso entre o fato e a exibição no site). [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	4	4,94%
2. Discordo	26	32,10%
3. Não concordo, nem discordo	22	27,16%
4. Concordo	26	32,10%
5. Concordo totalmente	3	3,70%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

## BLOCO 03.2 – DIMENSÃO MONITORAMENTO

Tabela 3.2.1. A forma de exibição de informações em sites de transparência pública PROPORCIONA O ACESSO AOS DADOS NECESSÁRIOS PARA A ATUAÇÃO DO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	8	9,88%
2. Discordo	31	38,27%
3. Não concordo, nem discordo	17	20,99%
4. Concordo	24	29,63%
5. Concordo totalmente	1	1,23%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.2.2. A forma de exibição de informações em sites de transparência pública FAZ COM QUE O(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE TENHA MAIS POSSIBILIDADES DE EXAMINAR A PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ÁREA DE SAÚDE. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	5	6,17%
2. Discordo	24	29,63%
3. Não concordo, nem discordo	11	13,58%
4. Concordo	39	48,15%
5. Concordo totalmente	2	2,47%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.2.3. A forma de exibição de informações em sites de transparência pública GARANTE A POSSIBILIDADE DO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE REALIZAR UMA MELHOR FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DA ÁREA DA SAÚDE. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	5	6,17%
2. Discordo	24	29,63%
3. Não concordo, nem discordo	13	16,05%
4. Concordo	36	44,44%
5. Concordo totalmente	3	3,70%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

### BLOCO 03.3 – DIMENSÃO TRANSFORMAÇÃO

Tabela 3.3.1. A forma de exibição de informações em sites de transparência pública GERA NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE MAIS CONFIANÇA NO GOVERNO. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	5	6,17%
2. Discordo	23	28,40%
3. Não concordo, nem discordo	20	24,69%
4. Concordo	29	35,80%
5. Concordo totalmente	4	4,94%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.3.2. A forma de exibição de informações em sites de transparência pública PRODUZ NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE UMA SENSAÇÃO DE QUE O GOVERNO É MAIS HONESTO. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	5	6,17%
2. Discordo	33	40,74%
3. Não concordo, nem discordo	20	24,69%
4. Concordo	19	23,46%
5. Concordo totalmente	4	4,94%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.3.3. A forma de exibição de informações em sites de transparência pública CAUSA NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE UMA IMPRESSÃO DE QUE O GOVERNO É MAIS LEGÍTIMO. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	4	4,94%
2. Discordo	29	35,80%
3. Não concordo, nem discordo	23	28,40%
4. Concordo	21	25,93%
5. Concordo totalmente	4	4,94%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.3.4. A forma de exibição de informações em sites de transparência pública LEVA O(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE A ENTENDER QUE O GOVERNO É MAIS RESPONSÁVEL. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	2	2,47%
2. Discordo	26	32,10%
3. Não concordo, nem discordo	26	32,10%
4. Concordo	24	29,63%
5. Concordo totalmente	3	3,70%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

### BLOCO 03.4 – DIMENSÃO EMANCIPAÇÃO

Tabela 3.4.1. As informações exibidas em sites de transparência pública GERAM NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE A IMPRESSÃO DE QUE O CIDADÃO É OBJETIVO CENTRAL DAS AÇÕES DO GOVERNO. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	4	4,94%
2. Discordo	29	35,80%
3. Não concordo, nem concordo	22	27,16%
4. Concordo	24	29,63%
5. Concordo totalmente	2	2,47%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.4.2. As informações exibidas em sites de transparência pública PRODUZEM NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE A SENSACÃO DE AMPLIAÇÃO DO DIÁLOGO ENTRE O GOVERNO E O CIDADÃO. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	5	6,17%
2. Discordo	25	30,86%
3. Não concordo, nem concordo	19	23,46%
4. Concordo	29	35,80%
5. Concordo totalmente	3	3,70%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.4.3. As informações exibidas em sites de transparência pública LEVAM AO(À) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE A COMPREENDER QUE O CIDADÃO GANHA MAIS PODER NA SUA RELAÇÃO COM O GOVERNO. [Nível]

	Nº de Respostas	%
1. Discordo totalmente	6	7,41%
2. Discordo	21	25,93%
3. Não concordo, nem concordo	23	28,40%
4. Concordo	27	33,33%
5. Concordo totalmente	4	4,94%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Tabela 3.4.4. As informações exibidas em sites de transparência pública PROVOCAM NO(A) CONSELHEIRO(A) DE SAÚDE O SENTIMENTO DE QUE O GOVERNO BUSCA ATENDER OS INTERESSES DA SOCIEDADE. [Nível]

	<b>Nº de Respostas</b>	<b>%</b>
1. Discordo totalmente	7	8,64%
2. Discordo	22	27,16%
3. Não concordo, nem discordo	23	28,40%
4. Concordo	24	29,63%
5. Concordo totalmente	5	6,17%
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).