



TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A IMPORTÂNCIA DE MECANISMOS DE GESTÃO PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Thiago Antunes da Silva

Dunia Comerlatto

Maria Elisabeth Kleba

Resumo: No Brasil, a Constituição Federal de 1988 explicita a necessidade de instituir uma postura transparente na condução Administrativa Governamental como mecanismo afirmativo do caráter democrático da gestão pública. A participação do cidadão ganha destaque ao ressaltar a importância deste no controle social (controle exercido pelo cidadão sobre os atos da Administração Pública). Este artigo tem por objetivo introduzir uma discussão teórica sobre transparência pública, pautada pelos mecanismos da participação popular, do controle social e *accountability*, destacando sua importância para fortalecer uma aproximação na relação Governo e Sociedade. Sabe-se do papel fundamental de uma gestão transparente na Administração Pública para o desenvolvimento local e regional, à medida que passa a divulgar suas ações e conclamar a população para participar, fiscalizar e decidir conjuntamente, proporciona aos cidadãos o conhecimento, por exemplo, das estratégias adotadas e da aplicação dos investimentos e recursos em cada área.

No contexto de consolidação da democracia brasileira, é pelo acesso à informação que se fortalece a capacidade dos cidadãos participarem de modo mais efetivo nas decisões de seus interesses, tendendo na aproximação entre Governo e cidadão e no alcance de resultados de interesse de uma maior parcela da população.

Palavras-chave: Transparência Pública. Participação Popular. Controle Social. Cidadania.



Introdução

De modo geral, os cidadãos podem ter opiniões que vão “ao” encontro das informações que possuem ou que vão “de” encontro às informações das quais se apropriam, podendo assim acolher ou rejeitar informações para construir convicções e tomar decisões. Ter acesso à informação é um direito de cidadania. Firma-se assim a necessidade de transparência nas ações da Administração Pública, ganhando destaque pela importância no fortalecimento da democracia e inibição da corrupção. Para Bresser-Pereira (2006, p. 23), “a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade civil”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 explicita a necessidade de instituir uma postura transparente na condução Administrativa Governamental como mecanismo afirmativo do caráter democrático da gestão pública. A promulgação da Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sobretudo seu capítulo de “Finanças Públicas”, ratifica a essência da transparência estabelecida Constitucionalmente, sendo considerada como marco regulatório da transparência na gestão pública. Segundo Bobbio (1986) é essencial que as ações executadas pela Administração Pública sejam divulgadas, oportunizando que os cidadãos possam esmiuçá-las, criticá-las e julgá-las, estimulando o exercício democrático e a transparência pública.

A transparência pública pode ser entendida como o fluxo crescente de informações econômicas, políticas e sociais, apresentando os seguintes atributos: (1) acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; (2) relevância da informação apresentada; (3) qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação (VISHWANATH & KAUFMAN, 1999).

A transparência pública ainda tem uma importância ímpar na aproximação entre cidadão e Governo. O cidadão, uma vez apropriado de informações, torna-se um fiscal da Administração Pública e passa a estabelecer uma relação capaz de pressionar os governantes a pautarem suas ações na busca de resultados que satisfaçam os interesses da grande maioria da população.

Nesse sentido, este artigo está apoiado em duas questões norteadoras: (1) *Qual o papel da Administração Pública em relação à transparência de suas ações?* (2) *Qual a*



importância da transparência pública como instrumento de participação popular? Tais questões buscam responder: Como a participação popular nas ações da Administração Pública, aliada ao controle social, pode contribuir para o desenvolvimento regional?

Transparência Pública

Bobbio (1986) destaca que um aspecto fundamental do regime democrático foi considerar que as decisões e os atos praticados pelo governo deveriam ser conhecidos pelo povo, por se tratar de um governo direto do povo e controlado pelo povo, considerando que não há a possibilidade de controlar aquilo que não se conhece ou se mantém escondido.

Para Valle (2010, p. 181) a publicidade¹, em tempos de administração democrática, envolve uma “visibilidade quanto ao modo e aos motivos determinantes da administração, que se incorpora como atributo permeando todo a agir estatal – e não como um requisito formal que se limite a externalizar (muitas vezes, parcialmente) a ação administrativa”.

O princípio da publicidade², que num primeiro momento visa dar conhecimento do ato administrativo ao público em geral, contribui para validar as ações da administração pública - ganhando maior relevância e sentido ao ser tratado como meio de transparência. Contribui também para ampliar o conhecimento e a participação popular naquilo que diz respeito aos atos de um governo local - oportunizando aos cidadãos o controle social.

Segundo Paludo (2012), a transparência das ações públicas constitui-se num elemento essencial para aumentar a confiança e a cooperação entre a sociedade e o governo, por atender

1 A publicidade é um dos expoentes mais qualificados da transparência, obrigando a Administração Pública à exposição de todo e qualquer comportamento administrativo e conferindo certeza a condutas estatais e segurança aos administrados – resultante do que é o princípio democrático (MORAIS, 1997, p. 253).

2 A publicidade deixa de desempenhar apenas a função de requisito de validade ou eficácia dos atos da Administração. A publicidade governamental deve se ater aos seus fins específicos (informação, educação e orientação social), repudiando gastos excessivos e imorais, promoção pessoal de agentes públicos e a inveracidade em sua execução (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 19).



[...] a uma exigência de cidadania. E é por essa razão que, do catálogo de direitos do art. 5º da Constituição, os que, em maior grau de intensidade, a expressam, são as liberdades de consciência, de manifestação do pensamento e de prestação de informação, os direitos de representação e de petição e o de promoção da ação popular, juntamente com o direito a fiscalizar e informar-se sobre a ação pública. (ATALIBA, 1998, p. 68).

A essência do processo administrativo deve ser pautada pela transparência, na qual os cidadãos tenham seus direitos de cidadania respeitados, dentre os quais, o de acesso à informação sobre aos procedimentos e aos documentos administrativos.

A transparência tem como fins:

democratização da Administração Pública, legitimidade do uso do poder e do exercício da função pública, reformulação das tradicionais bases unilaterais, herméticas, impositivas e sigilosas das relações entre Administração Pública e administrados, conhecimento, crítica, colaboração, influência, adesão e eficiência dos atos estatais e sua validade ou eficácia jurídicas, observância dos princípios administrativos, fiscalização, controle, orientação social, informação e educação, garantia do bom funcionamento administrativo, ruptura do isolamento administrativo e da sigilosidade estatal e aproximação a população. (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 386).

Paludo (2012, p. 162) destaca que "num ambiente democrático a sociedade tem direito a informações transparentes: quanto mais houver transparência nas informações, mais democráticos serão os governos e a sociedade". Para o autor os efeitos da competitividade global atingiram também as organizações públicas governamentais e, nesse contexto, surgiram cidadãos e usuários conscientes de sua cidadania e detentores de informação³ e conhecimento.

A ação transparente da Administração Pública pode ser traduzida pela manutenção de um fluxo de informações pertinentes, confiáveis, inteligíveis e oferecidas no momento oportuno. Ao contrário, a ocultação de informações sobre o agir da Administração, com

3 A informação é princípio da cidadania e condição para o cumprimento dos direitos humanos. A cidadania só se concretiza a partir da inclusão do cidadão na sua comunidade com acesso aos direitos de modo igualitário. Sem igualdade a democracia não é plena. O estado democrático de Direito edifica-se pelo direito à informação, de forma transparente para todos os cidadãos, entidades públicas ou privadas, compreendendo tanto o direito de informar quanto o de ser informado (direito à verdade), bem como o direito de se informar. (RADDATZ, 2012, p. 300).



oferta de informação insuficiente, ininteligível, extemporânea, ociosa ou irrelevante, e tantas outras deficiências compromete a transparência da sua maior finalidade - o direito à informação (VALLE, 2008, p. 25-27).

Paludo, (2012, p. 163) destaca que a “própria disponibilização da informação já se constitui numa espécie de controle”. Nessa lógica, Martins Junior (2004, p. 17), argumenta:

Seja qual for o grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da ordem da moderna Administração Pública pelo acesso a informação e pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para os nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder.

Segundo Bobbio (1986. p. 29), “uma das razões da superioridade da democracia diante dos Estados absolutos, funda-se na convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao poder sem máscara”.

Nessa perspectiva,

[...] à proporção que a transparência administrativa aumenta, ocasiona o crescimento do controle, da fiscalização, do conhecimento, do acesso, da participação e ,inversamente, a redução da opacidade da Administração Pública, reservada excepcionalmente a certos espaços protegidos pela preservação do interesse público ou pela proteção dedicada aos direitos e garantias fundamentais. (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 31).

A disponibilização dos mais variados tipos de informação, contribui para a prática da transparência. Destacam-se nesse contexto, as informações relacionadas a gastos públicos, como despesas com pessoal, licitações realizadas e investimentos em geral. As prestações de contas dos recursos utilizados, bem como as políticas públicas projetadas, em execução e executadas também se apresentam de interesse da sociedade.

Para Martins Júnior (2004), o acesso a processos e decisões, a documentos e arquivos, é um direito instituído em favor da população, abrangendo informações relacionadas a direitos e interesses gerais, coletivos ou individuais, tendo o cidadão, em suas relações com a Administração Pública.



O crescimento da atuação estatal recebeu, em contrapartida, maior demanda social de transparência para que, além dos níveis formais de representação e controle do poder, a população pudesse conhecer a atividade administrativa e seu processo, as razões por esta ou aquela opção e, afinal, partilhasse o processo decisório para diminuição do espaço entre a Administração Pública e os administrados, aumentando proporcionalmente o nível de satisfação dos interesses dos últimos. (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 20).

Bobbio (1986, p. 86) reforça que “o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim uma exceção não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, não diferindo neste aspecto de todas as medidas de exceção”.

Sartori (2001) ressalta que essas informações devem ser apresentadas em linguagem acessível para entendimento do público em geral. O direito de informação⁴ é regra geral, ou seja, o direito de conhecer e acompanhar ações do Estado, como

[...] a mais expressiva manifestação do direito subjetivo público de acesso no ordenamento subjetivo público de acesso no ordenamento jurídico brasileiro, plurais fins e medida de ampliação da atividade participativa do cidadão no aspecto do controle popular da administração Pública. (DI PIETRO, 2001, p. 121).

Para Sartori (1994, p. 146) a variedade de meios de comunicação aumenta a quantidade e a abrangência das informações, mas não necessariamente a objetividade das informações. “Quanto o público sabe, quanto ele sabe de forma errônea e quanto ele não sabe absolutamente nada sobre a coisa pública? Qual a base informativa da opinião pública?”

No Brasil, a Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) teve por finalidade estabelecer “normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000), com o objetivo inclusive de

4 O direito de acesso contemplado na Constituição Federal é elementar ao princípio da publicidade administrativa (art. 37), radicado também no catálogo dos direitos fundamentais, em razão da extensão da cláusula do devido processo legal e da excepcionalidade das restrições à publicidade por meio das previsões dos direitos de informação, petição, de certidão e de retificação (art. 5º, XXXIII, XXXIV, LIII, LIV, LV, LX, LXXII), abrangendo todas as informações, dados, documentos, registros, atos, contratos, decisões, processos, pareceres, etc. da Administração Pública, salvo exceções constitucionais admitidas. (MARTINS JÚNIOR, 2004, p. 91).



padronizar a apresentação de relatórios, contribuindo assim para que a linguagem siga padrões que facilitem a compreensão por parte da população. Por esse motivo, a LRF é considerada o marco regulatório da transparência na gestão fiscal.

De acordo com Tolentino et al. (2002), até a publicação da Lei de Responsabilidade a gestão pública era dominada pelo hábito de não se dar devida importância à disciplina fiscal. A falta de transparência facilitava a má gestão governamental, pois dívidas eram contraídas sem nenhuma responsabilidade, orçamentos eram elaborados de forma distorcida, provocando contínuos prejuízos à sociedade. A cultura de transparência da gestão fiscal foi precursora para que a Gestão Pública - em todos os níveis - se tornasse uma ferramenta administrativa em favor da participação e do controle social.

Após a criação da LRF, novas leis foram publicadas, com destaque, a Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009 - Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI) de n. 12.527/2011. Ambas intensificaram a obrigatoriedade na divulgação da informação pública, contribuindo para a responsabilização pública dos gestores.

Em especial, a Lei de Acesso à Informação (LAI) intensificou a obrigatoriedade da divulgação de informações de carácter público, estabelecendo procedimentos com a finalidade de garantir o acesso à informação, desenvolver uma cultura de transparência e fortalecer o controle social sobre a gestão pública.

A transparência das ações é uma forma de inibir a má administração, uma forma de inibição da corrupção, é a possibilidade de o cidadão acessar as informações públicas, exercer o controle das ações públicas e colaborar com a *accountability* na gestão pública. Para Gentilli (2005, p. 128) “o direito a informação fomenta o exercício da cidadania e permite ao cidadão o acesso e a crítica aos instrumentos necessários ao exercício pleno do conjunto de direitos da cidadania”.

Participação Popular

Para Martins Junior (2004, p. 294) “a participação é decorrente da transparência, que por seu turno, deriva da democracia. Por ela, o administrado conhece a intenção administrativa e suas razões; participa da gestão pública influenciando no respectivo processo”. A participação diminui a distância entre os destinatários do bem público e os instrumentos de consecução dos bens e serviços. Ainda, auxilia o princípio da transparência,



implantando técnicas de controle e direção das atividades administrativas com caráter de solidariedade na condução política das ações públicas entre a Administração Pública e a Sociedade. Di Pietro (1993) afirma que a participação popular⁵ na Administração Pública é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático. Segundo a autora a participação popular diminui as barreiras entre o Estado e a sociedade.

A participação aperfeiçoa o sistema de controle e fiscalização social da Administração Pública pela progressiva amplitude de meios, possibilitando a ponderação transparente e racional de todos os elementos na decisão, sem o estabelecimento de preconceitos ou favorecimentos ilícitos. “Em sentido amplo, a participação popular na Administração Pública expressa a intervenção de elementos exteriores ao exercício da função pública e a gestão do interesse público” (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 390). Em síntese, Bonamigo (2000, p. 14) pontua: “se o único poder legítimo é o que emana da vontade dos cidadãos, a participação caracteriza a expressão da liberdade”

Controle Social.

Dependendo do campo de estudo e do campo de aplicação, a expressão “Controle Social”, remete a significados diferentes. Entende-se controle social como as ações que os cidadãos exercem para fiscalizar, avaliar e interferir na gestão pública, em especial na estatal.

Rolim et al (2013, p. 142) referem que “ao transferir poderes a seus representantes, o cidadão define uma carga de participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, ressaltando que estes responderão não apenas aos interesses pessoais e sim do coletivo”. De um lado, o controle tem um sentido de vigilância e responsabilização e, de outro, carrega consigo o sentido de efetividade e compromisso com a coisa pública, pois seu

5 Tendo relação instrumental com o princípio da transparência, a participação popular na Administração Pública apresenta várias finalidades: controle e fiscalização social, parâmetro de juridicização e racionalidade na tomada de decisões (legalidade, imparcialidade, moralidade, razoabilidade e eficiência), renovação do modelo de Administração Pública e reformulação de suas relações com os administrados (abertura, publicidade e melhoria dos níveis de aproximação, confiança, adesão, consenso, colaboração), efetividade dos direitos fundamentais dos administrados e fator de legitimidade pela repartição (ou partilha) na condução política dos negócios públicos. (MARTINS JUNIOR, 2004, p. 304).



objetivo está em “assegurar que os gestores se comprometam com a excelência na concepção e implementação dos programas, projetos, ações e serviços” (ROLIN, et al., 2013, p. 142).

Por meio do controle social, oportuniza-se à sociedade se organizar formal e informalmente para acompanhar "os comportamentos individuais" dos gestores, mas e as organizações públicas de forma geral. Bresser-Pereira (1997) pontua que o controle social das organizações públicas pode ocorrer tanto de baixo para cima - “quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal”, ou de cima para baixo - “quando o controle social é exercido formalmente através de conselhos diretores de instituições públicas não-estatais”(BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 77).

Guizardi (2004) valoriza o controle social como uma ferramenta fundamental de democratização das organizações, na qual se busca adotar práticas que efetivem a participação da sociedade na gestão pública. Nessa direção, a Controladoria Geral da União (CGU) entende o controle social "como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania" (2012, p. 16).

Reforçando esse entendimento, Santos (2015, p. 9) argumenta que o controle social "é elemento de legalidade do Estado, indicativo de evolução da democracia, fortalecedor das liberdades e dos direitos social e ainda, percussor de progresso social e econômico e deve ser executado por todos os cidadãos”.

Nessa lógica, fica claro que o controle social está relacionado com a transparência pública - por meio da qual são repassadas informações que possibilitem um acompanhamento efetivo das ações do governo - bem como com a *accountability* nas suas dimensões de informação (transparência), explicação (justificação) e sanção (coerção/punição). Isso tudo, só poderá existir de forma efetiva com o fortalecimento da participação popular (CAMPELO, 2004).

Assim, o controle social ancora a concretização de democracia participativa, pois "revela-se promissor na medida em que os indivíduos e as suas entidades representativas podem deflagrar ações efetivas para proteger os interesses da coletividade" (CAMPELO,



2004, p. 119). Desse modo a "participação cidadã" se coloca como propulsora de mudanças, ao posicionar o papel de cada um para acompanhar as ações do Estado, sentindo-se responsáveis e pertencentes nos rumos da sociedade.

Accountability

Sem que haja uma tradução fiel para a língua portuguesa, o termo *accountability* depara-se com uma variação de possíveis significados. A prestação de contas pode ser entendida como uma das dimensões da *accountability*, que implica não só a disponibilidade de informações, por meio da transparência ativa (dever de informar independentemente de solicitação), mas também engloba a necessidade de prestar informações ou justificativas sobre o desempenho da administração. O ciclo da *accountability* também contempla uma terceira dimensão relacionada a punição dos agentes que não agirem de acordo com os princípios da Administração Pública.

O termo *accountability*

[...] não reside somente no fato da prestação de contas, mas no fato de responsabilizar-se pela correta utilização dos recursos, para que atendam às necessidades públicas e ao mesmo tempo respeitem as normas legais aplicáveis. Por parte do gestor público, trata-se do compromisso ético e legal de responder pela delegação recebida, demonstrando que geriu os recursos públicos com responsabilidade e respeitando as normas legais – e que utilizou práticas de gestão eficientes, eficazes e transparentes. (PALUDO, 2012, p. 142).

Para Campos (1990) existe um elo entre *accountability* e a necessidade de proteger o cidadão de más condutas administrativas. Para isso é necessário a criação de canais de comunicação que permitam ao cidadão exercer o controle dessas condutas de fora para dentro. “Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 86). Assim, a *accountability*

[...] começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a



accountability governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade. (CAMPOS, 1990, p.18).

A noção de *accountability* encontra-se relacionada com o uso dos recursos públicos, em que o titular da coisa pública é o cidadão, e não os políticos eleitos, sendo assim, ao cidadão se devem explicações sobre as ações executadas, tendo o cidadão ao mesmo o direito e explicações e o dever da fiscalização. “Nas experiências de *accountability* quase sempre estão presentes três dimensões: informação, justificação e punição”(PALUDO, 2012, p. 142).

Para Bento (2003, p. 103) “existem duas *modalidades de accountability: horizontal e vertical*. Os mecanismos horizontais consistem em instâncias institucionais capazes de efetivar a supervisão, o controle e a avaliação recíproca entre os vários níveis de governo”.

O *accountability horizontal* pressupõe uma ação entre iguais ou autônomos, ocorre através da mútua fiscalização e controle existente entre os poderes ou entre os órgãos (Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras).

Esse *accountability* se refere à “transparência das ações da gestão pública em relação aos agentes que podem fiscalizá-las e puni-las” (AMARAL, 2007, p. 35). Constituem-se mecanismos de exercício do *accountability horizontal*: “[...] o sistema de freios e contrapesos estabelecido na Constituição; a atuação do Ministério Público; os Tribunais de Contas, as Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras; as ouvidorias públicas; os partidos políticos. Há autores que também incluem a imprensa em geral” (PALUDO, 2012, p. 144).

O *accountability vertical* decorre do controle exercido pelos cidadãos em seus governantes por meio de plebiscito, referendo e voto. Trata-se de uma ação entre desiguais. Segundo Amaral (2007, p. 35), o *accountability vertical* se relaciona à “transparência das gestões em relação aos eleitores que podem assim fiscalizá-las e puni-las, principalmente através do voto em eleições livres e justas”.

No que se refere ao *accountability vertical*, como já foi salientado, o mecanismo de controle retrospectivo dos políticos pela população, baseado no voto, é ineficiente por vários motivos. Em primeiro lugar faltaria um critério não contraditório de avaliação de um governo, a fim de que os políticos possam se orientar, caso contrário estes, sabendo que serão considerados bons ou ruins não importa o que façam, serão desestimulados a agir conforme o interesse público. (BENTO, 2003, p. 104).



Os mecanismos de *accountability vertical* que mais se destacam são o voto e a ação popular. Para Bento (2003) o fortalecimento do *accountability vertical* esta intimamente ligado com o fortalecimento do princípio da representatividade. Países sem tradição democrática também apresentam baixa representatividade eleitoral. O *accountability vertical* tem caráter político e pode ser considerado um mecanismo de soberania popular, incidindo sobre os atos dos políticos e demais agentes públicos (PALUDO, 2012, p. 144).

Embora Bento (2003) cite apenas essas duas modalidades de *accountability*, deve-se considerar a existência de uma terceira modalidade ou tipo: o *accountability social* (ou *societal*). O *societal* não está ligado ao cidadão e nem ao voto. Refere-se ao controle exercido por entidades sociais como associações, sindicatos, ONGs, que investigam e denunciam abusos cometidos, e cobram responsabilização. Alguns autores também inserem a imprensa em geral dentro do *accountability societal*.

Segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000, apud PALUDO, 2012, p. 144) o *accountability social* é um mecanismo de controle não eleitoral, que utiliza ferramentas institucionais e não institucionais, e envolve múltiplas associações, movimentos ou mídia, com vistas a expor erros e falhas do governo, incluir novas questões na agenda pública ou influenciar as decisões políticas.

Paludo (2012) relata que o *accountability societal* é também capaz de alcançar os gestores públicos e não apenas os governos e políticos. O autor, porém, ressalta uma certa fragilidade do modelo *societal* que é a falta de poder legal para aplicação de sanções contra as transgressões cometidas pelos gestores públicos, políticos e governos. Essa fragilidade faz com que o *accountability societal* se torne efetivo apenas quando o movimento sensibiliza instituições que possuam o poder de aplicar sanções, como, por exemplo, um Tribunal de Contas, ou quando o eleitor entende justo a manifestação *societal* e se utiliza das urnas para manifestar seu posicionamento

O *accountability societal* é incapaz de aplicar sanções contra os agentes públicos em casos de transgressões, pois não possui competência/poder legal para isso; e pressupõe a existência de liberdade de expressão para denunciar os erros/falhas dos governos e gestores públicos. (PALUDO, 2012, p. 144).



Para Campos (1990, p. 6), “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes⁶ e conscientes de seus direitos haverá condição para o *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”.

Conclusões

A transparência na administração pública é muito mais do que garantir o atendimento de normas legais. As iniciativas nessa perspectiva fazem parte de uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população. A falta de transparência facilita a má gestão. Porém, a gestão transparente, para ser eficaz e efetiva, necessita de um monitoramento constante realizado pelo cidadão, órgãos de controle ou pela própria Administração através da autotutela, objetivando verificar o cumprimento das normas e o bom uso dos recursos públicos.

Essa transparência, propulsora da participação, além de ser facilitadora da ação fiscalizatória, contribui para o empoderamento do cidadão que, munido de informações, tem a possibilidade de analisar a coerência das ações e reivindicar direitos ou prioridades até então não atendidos, sendo assim, fundamental no processo de participação popular como mecanismo de aproximação entre Governo e sociedade.

Nesse sentido, sabendo do papel fundamental de uma gestão transparente na Administração Pública no desenvolvimento local e regional - que por meio de suas ações pode ser propulsora ou não - à medida que passa a divulgar suas ações e conchamar a população para participar, fiscalizar e decidir conjuntamente, proporciona aos cidadãos o conhecimento, por exemplo, das estratégias adotadas e da aplicação dos investimentos e recursos em cada área.

No contexto de consolidação da democracia brasileira, é pelo cesso à informação que se fortalece a capacidade dos cidadãos participarem de modo mais efetivo nas decisões de

⁶ É preciso levar em consideração que, para fortalecer a democracia são necessárias não apenas estruturas comunicacionais eficientes e instituições propícias à participação, mas também devem estar presentes a motivação correta, o interesse e a disponibilidade dos próprios cidadãos para se engajar em debates. (MAIA, 2001, p. 2).



seus interesses, tendendo na aproximação entre Governo e cidadão e no alcance de resultados de interesse de uma maior parcela da população.

Referências Bibliográficas

AMARAL, Marcelo Santos. **Accountability, governo local e democracia: investigação em portais municipais do estado da Bahia**. 134 f. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado**. Editora Manole Ltda, 2003.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986, coleção pensamento crítico, vol. 63.

BONAMIGO, Rita Inês Hofer. **Cidadania: considerações e possibilidades**. Da casa. Ed. 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 27 abr. 2017.

_____. **Lei Complementar Nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 29 abr. 2017.

_____. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, n. 45, p. 49-95. 1998.



BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As formas de responsabilização na gestão pública. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006

CAMPELO, Valmir. Controle social da gestão pública. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará**. 16. ed. Ceará. 2004, p. 119-123.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

DA UNIÃO, CONTROLADORIA GERAL. **Prevenção da corrupção**: controle social. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 19, março, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de direito administrativo**, v. 191, p. 26-39, 1993.

GENTILLI, Victor. **Democracia de massas**: jornalismo e cidadania. Porto Alegre. EDIPUCRS, 2005.

GUIZARDI, F. L. et al. Participação da comunidade em espaços públicos de saúde: uma análise das conferências nacionais de saúde. **Revista de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 15- 39, jan./ jun. 2004.

MAIA, R. C. M. . Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. In: COMPÓS, 2001, Brasília. **X Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação**, 2001. p. 1-27.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

MORAIS, M. M. **O princípio da publicidade**. Princípios Informadores do Direito Administrativo. São Paulo: Editora NDJ, 1997.

PALUDO, A. **Administração Pública para Auditor Fiscal da Receita Federal e Auditor Fiscal do Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2012.

RADDATZ, Vera Lucia Spacil . Direito à Informação: um requisito para a cidadania na sociedade contemporânea. In: Bedin, Gilmar Antonio (org). (Org.). **Cidadania, Direitos Humanos e Equidade**. 1ª ed. Ijuí, 2012, v. 1, p. 297-313.

ROLIM, Leonardo Barbosa et al. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Saúde Debate**, v. 37, n. 96, p. 139-147, 2013.

SANTOS, Cristiane Carla dos. **Controle social da administração pública**: um estudo nas associações de pequenos produtores rurais de Lagoa Seca na Paraíba . 2015. 17f. Trabalho



de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2015.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

_____. **Homo videns: televisão e pós-pensamento**. Bauru/SP: EDUSC, 2001.

TOLENTINO, Marlúcia A. et al. Lei de responsabilidade fiscal: dificuldades e benefícios da implementação e operacionalização na microrregião de Bocaiúva. Unimontes Científica, Montes Claros, v. 3, n. 3, p. 38-55, jun. 2002.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Transparência e governança: novas vertentes legitimadoras do agir do poder. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**. Nº 38, maio/2008, p. 25-27.

_____. **Direito fundamental à boa administração e governança: Democratizando a função administrativa**. 2010. 254 f. 2010. Tese de Doutorado. Tese (Pós-Doutorado em Administração) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro.

VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. **Towards transparency in finance and governance**. . Draft: The World Bank, 1999. Disponível em: <https://www.mysciencework.com/publication/download/f0e0d2a2b37bff08ae2663598f6cccf8f/634c2092a835668f3ff433b0d3d00a25>