



## **PARTICIPAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **PARTICIPATION, TRANSPARENCY AND EVALUATION OF PUBLIC POLICY**

---

**Vivian Amaro Czelusniak**

Mestre em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal Do Paraná e Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD. Advogada, Professora da Universidade Tuiuti Do Paraná. E-mail: [vivian.amaro@gmail.com](mailto:vivian.amaro@gmail.com)

**Marcia Carla Pereira Ribeiro**

Doutora em Direito pela Universidade Federal Do Paraná e Pós-doutora em Direito pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Advogada, Procuradora do Estado do Paraná, Professora do Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD e Professora Titular da Universidade Federal do Paraná. E-mail: [mcarlaribeiro@uol.com.br](mailto:mcarlaribeiro@uol.com.br)

**Dario Eduardo Amaral Dergint**

Doutor em Sciences de L'homme e Technologie pela Universite de Technologie de Compiègne - UTC, França. Professor do Departamento Acadêmico de Eletrônica e Telecomunicações e do Programa de Pós-graduação em Tecnologia (PPGTE) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR. E-mail: [dergint@utfpr.edu.br](mailto:dergint@utfpr.edu.br)

### **Resumo**

O objetivo deste estudo é abordar a questão da participação e da transparência no âmbito da avaliação de políticas públicas, tendo em vista que são elementos importantes para viabilizar o contato da população nas avaliações das políticas públicas governamentais. O método a ser utilizado será o dedutivo e a técnica de pesquisa será a bibliográfica. Como resultados, observou-se que os mecanismos criados para possibilitar a participação e transparência no âmbito das avaliações de políticas públicas ainda não são perfeitos e precisam ser melhor trabalhados, mas já trazem alguns resultados positivos se consideradas as políticas específicas em alguns locais específicos em que já houve a tentativa de implementação desses mecanismos. Trata-se de um estudo inicial, em que é feita uma revisão de literatura a fim de

---

demonstrar o estado da arte sobre o tema abordado, como incentivo a novos trabalhos que partam já das premissas aqui contempladas, sendo base para posteriores estudos empíricos no intuito de buscar novos mecanismos para a melhoria da participação e transparências das práticas governamentais.

**Palavras-Chave:** Participação, Transparência, Avaliação, Políticas Públicas.

### Abstract

The focus of this research is to approach the participation and transparency issue in the evaluation of public policies, with a view that are important elements to facilitate the contact of the population into evaluations of government public policies. The research method used in this study is the deductive and bibliographic research techniques. As a result, it was observed that were already established mechanisms to enable participation and transparency in assessments of public policies scope, however these mechanisms are not perfect and need to be better worked out, but already have some positive results to consider specific policies and specific regional policies implementation. This is an initial study in which a literature review is made to show the state of the art about the theme, as an incentive to new studies that departing from the premises already contemplated herein, being the basis for empirical studies to seek further new mechanisms to improve the participation and transparency in government practices.

**Keywords:** Participation, Transparency, Evaluation, Public Policy.

## 1. INTRODUÇÃO

Com a centralização do poder no Estado que subsistia até a década de 70, com o chamado Estado do Bem-Estar Social, o Estado passa a ser questionado quanto às suas funções e sua eficácia em ações interventoras, principalmente na área social<sup>1</sup>. As ações de avaliação de políticas públicas iniciaram no Brasil, então, a partir dessa década, impulsionadas pela crise do Estado do Bem-Estar Social. Apesar dessa crise, havia a necessidade de ações sociais a serem implementadas pelo Estado, mas passou a ser exigida uma maior ação no sentido de controle do Estado em suas práticas interventivas, o que não era muito comum no Estado do Bem-Estar Social. Assim, as práticas de avaliação de políticas foram disseminadas na década de 1980, impulsionada pela transição democrática, fenômeno que teve como principal influência a Constituição de 1988, que previu mecanismos de participação da população e maior transparência do Estado.

O Estado, para que conseguisse cumprir com os anseios de grupos de interesses, mercado e da sociedade em geral passou a adotar um movimento de descentralização, de cunho democrático. Houve movimentos, então, no sentido de maior participação da sociedade civil. Então, é nos últimos anos em que há uma maior preocupação na

---

<sup>1</sup> TREVISAN, A. P.; BELLEN H. M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. mai/jun. FGV, 2008, 42(3), p. 529-550. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016451005>.

apresentação dos números relativos aos programas e políticas públicas desenvolvidas. Também, uma maior preocupação sobre a responsabilização dos agentes públicos pelas suas ações, em que se exige a possibilidade de sanção pelo descumprimento dos objetivos intentados ou por má-gestão do dinheiro público.

A expectativa é de que ocorra uma rearticulação das relações entre sociedade e Estado, que se transite de uma matriz Estado-cêntrica para uma matriz sócio-cêntrica, a partir de uma reforma administrativa que combata quatro pontos básicos: a apropriação privada do Estado; a atuação auto-referida da burocracia; a falta de responsabilidade pública (*accountability* ou responsabilização); e a ineficiência, ou seja, o mau uso dos recursos pelo Estado<sup>2</sup>.

Considerando então o contexto em que se expandiu a prática da avaliação de políticas públicas, o objetivo deste estudo é abordar a questão da participação e da transparência nesse âmbito. O método a ser utilizado será o dedutivo e a técnica de pesquisa será a bibliográfica.

O estudo será desenvolvido da seguinte forma: no segundo tópico será abordada a questão da avaliação de políticas públicas; no terceiro tópico será tratada a *accountability* (possibilidade de responsabilização dos agentes públicos); o quarto tópico focará a questão da participação e transparência na avaliação de políticas públicas; no quinto tópico será feita uma discussão a partir de questões controversas sobre a participação na avaliação das políticas públicas; o sexto e último tópico trará as considerações finais sobre o estudo.

## 2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de política pública é um dos estágios do ciclo das políticas públicas. Integrase ao ciclo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública. O ciclo de política pública abrange além da avaliação os seguintes estágios<sup>3</sup>: percepção e definição de problemas; agenda-setting; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; avaliação e eventual correção da ação<sup>4</sup>.

Conforme Souza<sup>5</sup> essa tipologia vê a política pública como um “ciclo deliberativo”, pois é formada por vários estágios, se constituindo em um processo dinâmico e de

---

<sup>2</sup> PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998, p. 151.

<sup>3</sup> HOWLETT, M. ; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycle and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1996.

<sup>4</sup> FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/ UFS. **Cadernos de Pesquisa** n° 18, Setembro 1999, p. 12. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2018.pdf>.

<sup>5</sup> SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. ano 8. n. 16. jul/dez. Porto Alegre, 2006. p. 20-46. p. 30.

aprendizado. Segundo Trevisan e Bellen<sup>6</sup>, dificilmente os atores político-administrativos se fixam nesse processo como fases contínuas, “especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é movida por reações mútuas dos atores envolvidos”. Para esses atores, então, esse *policy cycle* (ciclo da política) pode servir também como um quadro de referência para uma análise processual e não apenas dos resultados da política pública.

Para Holanda<sup>7</sup>, como uma fase do ciclo de política pública, a avaliação é um “procedimento sistemático de levantamento e análise de dados visando a identificar os resultados, efeitos ou impactos de um programa ou projeto e a aferir a sua relevância, sustentabilidade, eficiência e eficácia”, em que se confrontam com os objetivos que foram estabelecidos quando da formulação da agenda da política pública. Já Castro<sup>8</sup>, no mesmo sentido, afirma que a “pesquisa de avaliação de políticas sociais é uma área de atividades dedicada a coletar, analisar e interpretar informações sobre a formação, a implementação e o impacto das ações governamentais que visam alterar as condições de vida da população [...]”.

Os critérios para a realização da avaliação de políticas públicas variam de autor para autor: “o desafio para o pesquisador, nesse tipo de estudo, é reconstituir e identificar situações que se desenvolveram e trabalhar sobre elas como se estivessem submetidas a controles e análises em tempo real, ou seja, vivenciando o processo de implementação”<sup>9</sup>. Entretanto, o principal objetivo da avaliação é obter informações úteis e críveis sobre o desempenho de programas governamentais, identificando seus problemas e limitações, recolhendo lições e subsídios que possam ser retroalimentados no ciclo de políticas públicas<sup>10</sup>.

Assim, segundo Santos e Cardoso<sup>11</sup> a avaliação de políticas públicas pode ser feita: a) no diagnóstico inicial: para definir as diretrizes; b) no processo decisório: “ajudando a identificar o que funciona e o que não funciona”; c) durante a implementação: em que já podem ser feitos ajustes; d) ao término da política, “avaliem-se os resultados obtidos, em relação ao que se esperava inicialmente”, sempre no intuito de melhorar o ciclo da política pública. Entretanto, são ressaltadas as dificuldades de se implementar uma “cultura de avaliação” em vários países, até

---

<sup>6</sup> TREVISAN, A. P.; BELLEN H. M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. mai/jun. FGV, 2008, 42(3): 529-550, p. 532. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016451005>.

<sup>7</sup> HOLANDA, A. N. C. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. **Anais**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá. out. de 2003. p. 1-21. p. 3.

<sup>8</sup> CASTRO, M. H. G. de. Avaliação de políticas públicas e programas sociais. **Caderno de Pesquisa n. 12**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP. Campinas: Unicamp, 1989, p. 5.

<sup>9</sup> TAVARES, E. M. F. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. **Holos**. ano 21. mai de 2005, p. 126.

<sup>10</sup> HOLANDA, A. N. C. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. **Anais**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá. out. de 2003. p. 1-21. p. 3; CASTRO, M. H. G. de. Avaliação de políticas públicas e programas sociais. **Caderno de Pesquisa n. 12**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Campinas: Unicamp, 1989, p. 5-6.

<sup>11</sup> SANTOS, L. A. dos; CARDOSO R. L. dos S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. **Anais**. XV Concurso de ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”. Caracas, 2001. p. 5-48.

mesmo nos desenvolvidos. As dificuldades se encontram em várias linhas, como em recursos físicos, materiais, financeiros, tecnológicos e humanos. Também, se destaca o receio dos agentes políticos quanto aos resultados da avaliação e às críticas oriundas dos resultados desfavoráveis.

Como ressaltam Trevisan e Bellen<sup>12</sup>, “as avaliações podem ser um ‘problema’ para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos”. Para esses autores, os resultados das avaliações podem ser utilizados tanto para criticar o governo, como para “legitimar” as políticas, quando esses são considerados satisfatórios.

Por essa razão, alguns autores como Viegas<sup>13</sup>, por exemplo, ressaltam a importância de que para que as avaliações de políticas públicas possam ser feitas de maneira imparcial, de preferência, devem ser realizadas por avaliadores externos ao processo. “Em outras palavras, na medida do possível, quem avalia deve estar fora do objeto da avaliação”.

É mister, pois, “avaliar as avaliações”. Entre as variáveis que, segundo os estudiosos, podem influenciar a eficácia dos programas de avaliação estão a criação de um ambiente político favorável a avaliação e o desenvolvimento de uma metodologia e de um arcabouço técnico adequados para o sucesso na condução da avaliação em si mesma. Com efeito, o êxito de qualquer procedimento de avaliação depende do apoio dos dirigentes e políticos, obtendo destes o compromisso para com uma cultura administrativa baseada na avaliação. Por outro lado, as expectativas devem ser realistas e os indicadores flexíveis, conforme já se salientou, bem como utilizar uma metodologia adequada. Além disso, os analistas recomendam que a avaliação deve ser tanto quanto possível uma prática sistemática e institucionalizada; isto significa que elas devem ser obrigatórias e regulares, que o avaliador seja externo e que a avaliação esteja subordinada ao Poder Legislativo, preferencialmente ao poder executivo<sup>14</sup>.

Essa seriedade deve ser levada a cabo já que a avaliação de políticas públicas não é somente um instrumento de gestão de políticas públicas, mas também um meio de observar o desempenho e estabelecer parâmetros para a prestação de contas dos agentes estatais<sup>15</sup>. E, portanto, um instrumento de *accountability* quando informar aos usuários e/ou beneficiários e à sociedade em geral sobre seu desempenho e impactos.

Assim, “com a crise do Estado e a necessidade de se melhorar o desempenho das

---

<sup>12</sup> TREVISAN, A. P.; BELLEN H. M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. mai/jun. FGV, 2008, 42(3): 529-550, p. 536. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016451005>.

<sup>13</sup> VIEGAS, W. Avaliação de políticas públicas: experiências brasileiras - procedimentos metodológicos. **Anais**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, out. de 2003, p. 3.

<sup>14</sup> BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**. Entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003. p. 139.

<sup>15</sup> CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 46(4): 993-1016, jul./ago. 2012, p. 995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n4/a05v46n4.pdf>.

ações públicas”, ressalta-se “a importância da criação de mecanismos de responsabilização dos agentes públicos pelos resultados das políticas e programas governamentais como também de mecanismos de controle social”<sup>16</sup>.

### 3. ACCOUNTABILITY

A partir das reformas governamentais ocorridas nos últimos anos, e que já foram ressaltadas na introdução deste estudo, apontam-se a importância do uso da avaliação, pois há a necessidade de mecanismos de aperfeiçoamento da gestão administrativa, com o conseqüente aumento da eficiência. Santos e Cardoso<sup>17</sup> destacam como características desse novo cenário: “maior exigência de responsabilidades dos servidores, a escassez de recursos e a pressão para melhorar a gestão financeira, bem como a consideração do público como cliente principal dos serviços prestados pelo Estado”. Nessa dimensão é que a avaliação pode ser também um instrumento de *accountability*, entendendo-se que instrumentos de monitoramento do desempenho são indispensáveis para uma “gestão moderna”, somando-se a outros importantes mecanismos, como “a fixação de metas, contratos e ajustes para controlar a prestação de serviços públicos”.

O termo *accountability* não possui tradução para a língua portuguesa e significa algo como a possibilidade de controle e responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos na administração pública a partir da prestação de contas aos cidadãos. “O termo *accountability* constitui, em sua essência, o ensinamento de que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta etc.”<sup>18</sup>

Os mecanismos para o controle e responsabilização dos agentes do Poder Público podem ser institucionais ou não. No campo institucional é necessária a incorporação de regras e mecanismos capazes de imputar sanções aos seus membros, sob pena de ineficiência dos sistemas. Já no campo não institucional são necessários mecanismos que garantam a transparência dos atos dos governantes. Não há como se fazer o controle sem que haja a prestação de contas transparente. Mais adiante, entretanto, este estudo vai tratar sobre a necessidade de transparência, mas levantando a hipótese de que esta transparência realizada de certa maneira possa não ser suficiente para garantir o controle.

Portanto, percebe-se que a *accountability* não traz apenas a ideia de responsabilização pela prestação de contas, mas induz à necessidade de que o agente público justifique e legitime os seus atos perante os cidadãos, para que possam ou não

---

<sup>16</sup> CENEVIVA, R. **Democracia, accountability e avaliação**. A avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático. (Dissertação) Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2005. 151 p. p. 44.

<sup>17</sup> SANTOS, L. A. dos; CARDOSO R. L. dos S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. **Anais. XV Concurso de ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”**. Caracas, 2001. p. 5-48.

<sup>18</sup> LOPES, F. C. ; FREIRE, G. M. C. de A. Governo eletrônico e *accountability*: avaliação da publicização das contas públicas dos estados brasileiros. **Anais. XIX Encontro Nacional do CONPEDI**. jun. 2010. p. 7271-7283.

ser responsabilizados pela prática desses atos<sup>19</sup>. Nesse sentido, têm-se que a *accountability* traz a noção de responsabilização pessoal pelos atos praticados<sup>20</sup>. Ceneviva<sup>21</sup> ressalta a importância que a atuação das organizações da sociedade civil e da imprensa têm na fiscalização e no controle do Poder Público por meio da responsabilização dos governantes e burocratas. Além disso, o controle poderá ser feito por meio de procedimentos judiciais, como denúncias ao Ministério Público; às Agências Estatais de controle como o Tribunal de Contas, ainda por Conselhos ligados à políticas específicas<sup>22</sup>.

Vasconcelos<sup>23</sup> traz a noção, ainda, do *accountability* social, sendo este o *accountability* não institucional, ou “um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental”. Segundo essa autora, esse conjunto de atores é importante não só para exercer diretamente o controle, mas como forma de pressionar as Agências Governamentais ou outros Órgãos de fiscalização do Governo para que exerçam a fiscalização e imponham sanções aos possíveis infratores.

Entretanto, para que a *accountability* social possa ser exercida é necessário que se reduza a assimetria informacional entre governo e cidadãos<sup>24</sup>, ou seja, há a necessidade de maior transparência para a divulgação das informações ao público para que os cidadãos possam ter acesso à informação. “Desta forma, quanto maior o grau de inclusão promovido por estes processos, maior será a capacidade demonstrada pelos participantes em assegurar que os critérios estratégicos, processuais e de viabilidade serão claramente definidos e sujeitos a um contínuo escrutínio público<sup>25</sup>”.

Pode-se considerar nesse cenário que a figura de uma transparência perfeita é quase impossível e o controle total, também. Entretanto, deve-se tentar a diminuição dessa assimetria informacional se há a presença de instituições democráticas. “A *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, como a dignidade humana, a participação e a representatividade<sup>26</sup>” e o “exercício da

---

<sup>19</sup> CENEVIVA, R. **Democracia, *accountability* e avaliação**. A avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático. (Dissertação) Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2005. 151 p. p. 22.

<sup>20</sup> LOPES, F. C.; FREIRE, G. M. C. de A. Governo eletrônico e *accountability*: avaliação da publicização das contas públicas dos estados brasileiros. **Anais**. XIX Encontro Nacional do CONPEDI. jun. 2010. p. 7271-7283.

<sup>21</sup> CENEVIVA, *Op. Cit.*, 2005.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> VASCONCELOS, D. M. de. **A política de *accountability* social na América Latina**. Trad. Enrique Peruzzotti. Disponível em: <http://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-polc3adtica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>. Acessado em: 24 de out. de 2011.

<sup>24</sup> CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 46(4): 993-1016, jul./ago. 2012, p. 993. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n4/a05v46n4.pdf>.

<sup>25</sup> MATOS, A. R.; NEVES, D. **A participação pública, capacitação e sistemas de *accountability*: experiências de orçamento participativo na América Latina e na Europa em comparação**. E-cadernos CES. n. 2. 2008. Disponível em: [http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/documentos/ecadernos2/ANA\\_RAQUEL\\_MATOS\\_E\\_DANIEL\\_NEVES.pdf](http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/documentos/ecadernos2/ANA_RAQUEL_MATOS_E_DANIEL_NEVES.pdf). Acessado em: 20 de out. de 2011. p. 3.

<sup>26</sup> LOPES, F. C.; FREIRE, G. M. C. de A. Governo eletrônico e *accountability*: avaliação da

---

*accountability* só tem sentido se remete ao espaço público, de forma a preservar as suas três dimensões: informação, justificação, punição<sup>27</sup>.

#### 4. PARTICIPAÇÃO

Além da participação popular no governo por meio do voto<sup>28</sup>, elegendo seus representantes, ainda a Constituição Federal se refere a um outro tipo de participação. Essa é referida na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional 19/1998, que incorporou no artigo 37, § 3º a matéria, delegando à lei infraconstitucional a disciplina das formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta<sup>29</sup>.

O artigo prescreve três possibilidades: 1) reclamação quanto à prestação dos serviços públicos; 2) O acesso dos usuários à informações sobre a administração pública e; 3) representação contra o exercício negligente ou abusivo por parte de agentes públicos. Segundo Santos e Cardoso<sup>30</sup>, cabe à lei assegurar a participação do cidadão nessas hipóteses previstas na Constituição Federal.

Assim, encontra-se na legislação infraconstitucional várias normas que dão à participação popular seu lugar para discussão de leis ou decisões a serem tomadas pelos administradores públicos, como as consultas públicas, audiências públicas, participação em conselhos fiscais ou consultivos. Exemplo disso é a lei complementar 131/2009, que estabeleceu o parágrafo único no artigo 48 da lei complementar 101/2000. O parágrafo desse artigo expressamente prevê que a transparência também será assegurada pelo incentivo à participação popular, como em audiências públicas para o controle e fiscalização da gestão fiscal<sup>31</sup>. Ainda, a Lei 9.784/1999, que trata sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prescreve em seus artigos 31 e seguintes várias disposições sobre consultas e audiências públicas

---

publicização das contas públicas dos estados brasileiros. *Anais*. XIX Encontro Nacional do CONPEDI. jun. 2010. p. 7271-7283.

<sup>27</sup> CARNEIRO, C. B. L. **Governança e accountability: algumas notas introdutórias**. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, p. 3.

<sup>28</sup> Constituição Federal de 1988 - Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

<sup>29</sup> Constituição Federal de 1988 - Art. 37. § 3º: A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

<sup>30</sup> SANTOS, L. A. dos; CARDOSO R. L. dos S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. *Anais*. XV Concurso de ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental". Caracas, 2001, p. 41.

<sup>31</sup> Lei complementar 101/2000 - Art. 48. [...] Parágrafo único: A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.



para assegurar a participação da população<sup>32</sup>.

Segundo Di Pietro<sup>33</sup> a participação popular “na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, referido no Preâmbulo da Constituição de 1988, proclamado em seu artigo 1o”. Ainda, segundo essa autora, o princípio da participação decorre de forma implícita de várias normas da Administração Pública, especialmente quando trata da ordem social. Como exemplo a autora cita o artigo 10, sobre a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos; o artigo 187, sobre a participação do produtor e trabalhador rural no planejamento e execução de política agrícola, entre outros.

Observa-se que a legislação infraconstitucional já está tentando se adequar aos ditames constitucionais, introduzindo normas que permitem a participação popular no âmbito da administração pública. Justen Filho<sup>34</sup> ressalta que o controle da administração pública depende, sem dúvidas, de instrumentos jurídicos efetivos, mas que a participação popular é essencial nesse processo:

O controle da atividade administrativa depende de instrumentos jurídicos adequados e satisfatórios. Mas nenhum instrumento jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder. A omissão individual em participar dos processos de controle do poder público acarreta a ampliação do arbítrio governamental. [...] Os institutos que prevêm a participação popular na atividade administrativa representam, por isso, a solução mais satisfatória e eficiente para promoção dos direitos fundamentais.

Dessa forma, a importância da participação é levantada como um requisito essencial ao controle da atividade administrativa, como um freio ao exercício do poder por parte dos governantes. Outros autores também compartilham esse entendimento como Santos e Cardoso<sup>35</sup> afirmando que é por meio da participação que é possível “evitar ou contornar efeitos perversos do processo de transferência para o setor privado

---

<sup>32</sup> Lei 9.784/1999 - Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. § 1o. A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas. § 2o. O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais. Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo. Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas. Art. 34. Os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado.

<sup>33</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 691.

<sup>34</sup> JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1133.

<sup>35</sup> SANTOS, L. A. dos; CARDOSO R. L. dos S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. **Anais. XV Concurso de ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”**. Caracas, 200: 5-48, p. 41.

de atividades a cargo do Estado, ou impedir que a implementação da administração gerencial produza uma administração pública descontrolada”.

Entretanto, esses mesmos autores fazem uma ressalva sobre a participação popular, dizendo que esta deve envolver também o conhecimento por parte dos participantes, para que possam realmente fazer valer suas opiniões, não sendo manipulados por grupos de interesses egoísticos. Segundo esses autores, o governo deve investir em educação e formação dos atores sociais para que realmente possam participar nesses ambientes criados por meio da lei, compreendendo sobre o que se discute e sobre as possíveis repercussões das decisões que tomem.

## 5. TRANSPARÊNCIA

A transparência, ao contrário da participação, não está expressamente prevista na Constituição Federal, mas decorre implicitamente do princípio da publicidade da administração pública, que está expresso no artigo 37 “caput” da Constituição Federal<sup>36</sup>, conforme afirma Espírito Santo<sup>37</sup>:

o princípio da publicidade dá guarida, verdadeiramente, à tão preconizada transparência, já que implica obrigatoriedade da divulgação pela Administração Pública direta e indireta de atos, contratos celebrados, além de outros instrumentos jurídicos dos quais se possa valer para a prática de suas atividades. Desse modo, a publicação dos atos administrativos faz-se necessária para propiciar o amplo conhecimento, o início de produção de efeitos, e o controle pelos interessados, por todos os setores da Administração Pública. [...] Nesse diapasão, agindo em observância ao princípio da publicidade, a Administração Pública torna suas ações transparentes, permitindo que as mesmas sejam controladas por qualquer dos administrados.

Lei complementar 101/2000 vêm, então, se referir sobre a transparência no seu art. 48<sup>38-39</sup>, no tocante à gestão fiscal, assim como à participação popular. Segundo esse

---

<sup>36</sup> Constituição Federal - Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

<sup>37</sup> ESPÍRITO SANTO, L. M. **Direito administrativo**. In: Curso prático de direito administrativo. Carlos Pinto Coelho Motta (org.). 2a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 23.

<sup>38</sup> Lei Complementar 101/2000 - Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

<sup>39</sup> Lei Complementar 101/2000 - Art. 49. Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da

artigo os instrumentos de transparência compreendem: a) os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias; b) a prestação de contas e respectivo parecer prévio; c) relatório resumido da execução orçamentária e sua versão simplificada; d) relatório de gestão fiscal e sua versão simplificada.

Segundo Justen Filho<sup>40</sup>, um dos aspectos mais importantes relacionados ao processo administrativo é a publicidade das decisões administrativas, pois por meio dela é que se inviabiliza o sigilo das práticas e desincentiva a prática de irregularidades. A transparência, nesse contexto, é um meio de controle social sobre a administração pública, uma forma de exercício da *accountability* das práticas dos administradores do dinheiro público. Sem a transparência dos dados e ações dos governantes fica difícil o controle externo e da população em geral sobre os administradores.

## 6. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PARA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Retomando o contexto deste estudo, observamos que, com o declínio do Estado do Bem-Estar Social na década de 70, houve um movimento no sentido de uma maior centralização de poder no Estado e de fragmentação dos tipos burocráticos e autoritários, o que também veio a suprimir a participação de sindicatos, partidos e movimentos sociais. Mesmo em esferas em que havia anteriormente a tradição de manifestações, quanto nos novos setores, “tecnocraticamente concebidos” não se viu mais com tanta força a participação dos sindicatos, partidos e movimentos sociais<sup>41</sup>.

Outra consequência foi vista no âmbito das políticas sociais, sendo diminuídas nesse período, deixando de ser objeto de discussão no parlamento. Draibe, sobre isso, diz que “estiveram suprimidos todos os mecanismos de controle público, levando o sistema de proteção social a apresentar no início dos anos 80 todas as formas de desordem institucional, desorganização administrativa, fraudes, corrupção”<sup>42</sup>.

Situação essa que só veio a se alterar no final da década de 80, com a Constituição Democrática, em que houve uma mudança nas diretrizes governamentais orientadas a uma maior participação e transparência da gestão pública. Houveram, então, movimentos em prol de uma maior descentralização, como imperativos de eficiência na administração pública<sup>43</sup>. A participação popular, nesse sentido, também foi apontada como um elemento da gestão descentralizada<sup>44</sup>:

---

sociedade. Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

<sup>40</sup> JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 136-137.

<sup>41</sup> DRIABE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa n. 08**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP. Campinas: Unicamp, 1993, p. 27.

<sup>42</sup> Idem

<sup>43</sup> BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**. Entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003. P. 115.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 119.

As transformações políticas verificadas nas décadas de 1980 e 1990 na América Latina, relacionadas à abertura democrática, inspiraram uma onda de demandas por participação popular e pela ampliação do espaço público, pelo reconhecimento de novas instâncias de representação de interesses, para além das instâncias tradicionais como partidos políticos e sindicatos e, em geral, a aplicação da lógica democrática em outros ambientes que não aquele vertical, vale dizer, no Estado.

É por intermédio de instituições democráticas que é possível o controle social, situação em que a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar os comportamentos individuais dos agentes públicos, bem como as organizações públicas<sup>45</sup>. Segundo Santos: “Não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não-estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática”<sup>46</sup>.

Para Melucci<sup>47</sup>, somente os efeitos diretos dos movimentos sociais sobre as instituições públicas são considerados, como a influência direta sobre os sistemas políticos, quando obriga-os a produzir algum tipo de reação democrática. Mas esse autor acredita que também há efeitos indiretos importantes, como mudanças de vida na sociedade.

Esse controle pode ser exercido, portanto, de várias maneiras. Um deles é pelos plebiscitos e referendos. Outros mecanismos que viabilizam a participação popular e a transparência das decisões são os conselhos de administração em que a sociedade civil é efetivamente representada, os conselhos de usuários, os conselhos de pais e mestres em escolas, organizações não-governamentais orientadas para o controle social, orçamentos participativos etc.<sup>48</sup>

Essas ações vem tendo uma importância destacada principalmente em nível local<sup>49</sup>:

A descentralização cada vez maior das atividades dos Estados para o nível local é em parte resultado desse fato. O controle dos serviços públicos pelos representantes eleitos dos cidadãos no nível nacional ou central é sempre uma garantia democrática, mas só pode ser realizada em um nível muito geral. Por outro lado, a crença na possibilidade do planejamento e do controle central dos serviços do Estado por uma burocracia racional diminui a cada dia, enquanto aumenta a confiança e

---

<sup>45</sup> PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

<sup>46</sup> SANTOS, B. de S. **A gramática do tempo**. Para uma nova cultura política. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 372.

<sup>47</sup> MELUCCI, A. **Movimentos sociais, inovação cultural e o papel do conhecimento: depoimento**. In: Sociedade Civil e Democratização. Leonardo Avritzer (coord.). Belo Horizonte: 1994. Entrevista concedida a Leonardo Avritzer e Timo Lyyra. p. 183-211.

<sup>48</sup> CENEVIVA, R. **Democracia, accountability e avaliação**. A avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático. (Dissertação) Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2005. 151 p.

<sup>49</sup> PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998. p. 145-146.

que, no nível local, cada vez mais, é e será possível controlar socialmente o Estado e a sua burocracia.

Entretanto, apesar de essas ações serem apontadas por alguns como importantes para o âmbito local, alguns autores apontam certos exageros e conseqüências não tão boas da disseminação dessa prática. Segundo Driabe<sup>50</sup>, por exemplo, “características ‘conselhistas’ e comunitárias vem, assim, marcando não apenas o processo decisório e de controle, mas sobretudo algumas formas de operação da produção e distribuição de bens e serviços sociais”.

Existem problemas levantados por Pereira<sup>51</sup> na adoção dessa democracia participativa: 1) “a apatia política de grande parte da população, agravada, ora pelo discurso de que uns participam e decidem pela maioria, ora pelo descrédito de tais práticas”; 2) a possibilidade de cooptação de lideranças e; 3) falta de “vontade política” dos governos em implementar práticas democráticas na gestão municipal.

Existem portanto problemas que devem ser equacionados para que não comprometam a viabilidade e a utilidade da avaliação nem os resultados obtidos por meio dela. A redução do papel político das instituições estatais não pode resultar em aumento do papel político da sociedade, isto é, da esfera privada, senão haverá uma privatização disfarçada<sup>52</sup>. Ou seja, o Estado repassa obrigações para serem realizadas pelos particulares, como se estivesse propiciando uma maior participação da sociedade nas decisões públicas.

Contudo, Pereira<sup>53</sup> ressalta que nem sempre essa democratização, como privatização disfarçada, é feita somente por interesse do Poder Público:

A tentativa de democratização dos espaços pela partilha do poder nem sempre acontece devido às incompatibilidades de objetivos dos que se propõem a dividir o poder. Se, por um lado, os governantes pretendem dividir o poder apenas para dar uma ilusão de um governo participativo, por outro, os cidadãos ativos querem deixar as suas “digitais” nas decisões, pois se auto-afirmam sujeitos políticos efetivamente preocupados com a resolução de problemas coletivos.

Mais participação da sociedade, também pode resultar em defesa de direitos

---

<sup>50</sup> DRIABE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa n. 08**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP. Campinas: Unicamp, 1993. p. 34.

<sup>51</sup> PEREIRA, A. F. **A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços**. In: Mobilização, Participação e Direitos. Evelina Dagnino e Regina Pahim Pinto (org.). São Paulo: Contexto, 2007. (Série Justiça e Desenvolvimento / IFP-FCC), p. 37.

<sup>52</sup> BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**. Entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003. p. 180.

<sup>53</sup> PEREIRA, A. F. **A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços**. In: Mobilização, Participação e Direitos. Evelina Dagnino e Regina Pahim Pinto (org.). São Paulo: Contexto, 2007. (Série Justiça e Desenvolvimento / IFP-FCC), p. 37.

particulares e não interesses comuns. Sobre a questão dos Conselhos, Bento<sup>54</sup> vai destacar que, por exemplo, na participação dos pais no Conselho das escolas, é invocado o papel não de funções gerenciais, ou técnicas, pois os Conselhos, normalmente, são apenas consultivos. Entretanto, quando essas funções são exigidas, ou quando deve-se ter certa experiência e *know-how*, acarretam um déficit de representatividade, relativamente aos atores sociais menos especializados.

Questões como a estrutura de poder no interior da escola, o projeto pedagógico ou curricular não são problematizadas, e não são temas da agenda de discussão com os pais. Segundo Bento<sup>55</sup> “O mesmo ocorre em outras iniciativas como os conselhos diretivos públicos (*public boards*), as audiências públicas, as pesquisas de opinião pública e a figura do *ombudsman*”. Este autor ainda ressalta:

Embora represente um avanço, ela não foi suficiente para que se eliminassem as práticas clientelistas e corporativistas no interior dos conselhos, tanto do lado do governo, quanto do da sociedade civil com relação a aspectos técnicos, administrativos e burocráticos na formulação de políticas faz com que essa paridade não consiga garantir o equilíbrio de forças no processo de decisão<sup>56</sup>.

Outra situação não favorável aos Conselhos é a sua obrigatoriedade em certos segmentos e políticas públicas, como no caso da saúde. Nesse sentido, os Conselhos são criados, mas mais como uma formalidade, para que os Municípios possam ter acesso aos recursos da saúde, do que como iniciativa popular para participar das discussões a respeito da implementação da política pública. Talvez por isso é que os Conselhos, principalmente os relacionados à saúde, tenham se disseminado por todo o Brasil o que não ocorreu com o orçamento participativo, por exemplo, que é uma iniciativa voluntária e não obrigatória para o recebimento de recurso.

Uma outra iniciativa que vem sendo destacada pelos estudos como exitosa no sentido do controle sobre a administração pública e maior participação da população são os orçamentos participativos. Sempre é lembrada a questão do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre. Entretanto, percebe-se que a questão dos orçamentos participativos também se restringe a questões locais e não há muitos outros exemplos de que essas práticas sejam realmente eficientes. Segundo Santos<sup>57</sup> ainda existe outro problema nos orçamentos participativos:

As limitações das experiências do tipo do orçamento participativo está em que elas incidem apenas sobre a utilização dos recursos estatais, deixando fora do seu alcance a obtenção de tais recursos. Julgo que a lógica participativa da democracia redistributiva deve incidir também na obtenção de recursos estatais e, portanto, basicamente na

---

<sup>54</sup> BENTO, **Governança e governabilidade na reforma do Estado**. Entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003, p. 224.

<sup>55</sup> BENTO, **Governança e governabilidade na reforma do Estado**. Entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003, p. 224.

<sup>56</sup> Ibidem, p. 232.

<sup>57</sup> SANTOS, B. de S. **A gramática do tempo**. Para uma nova cultura política. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 373.

---

fiscalidade. Designo esta transformação do Estado como fiscalidade participativa.

Ou seja, não apenas a questão de discutir o orçamento é importante, mas a participação popular na decisão de como arrecadar, para que arrecadar, para depois se decidir em que aplicar. Portanto, iniciativas como a do orçamento participativo devem ser vistas com restrições quando se fala da ampla participação e transparência implementadas nas avaliações de políticas públicas. Entretanto, não se pode negar que esses instrumentos sejam pertinentes ao âmbito da avaliação de políticas públicas e de *accountability*.

Os sistemas de avaliação de políticas públicas podem ser considerados, dessa forma, como instrumentos de transparência dos atos públicos e, assim, como uma forma de controle dos governantes e das organizações governamentais. Entretanto, o inverso também deve ocorrer, ou seja, se não houver a disponibilização das informações ao público em geral, a avaliação das políticas públicas e o controle da administração pelas esferas não governamentais fica inviabilizado.

Deve haver uma interação entre o governo e o cidadão e a disponibilização dessas informações. De acordo com o art. 37 da Constituição Federal, a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem obedecer ao princípio da publicidade. A Internet, nesse aspecto, vem se destacando como uma ferramenta importante de divulgação de informações sobre o governo e, no seu âmbito, as redes sociais estão se mostrando locais de mobilização social.

Entretanto, não só a simples disponibilização da informação é importante. Uma questão que deve ser ressaltada é a inteligibilidade das informações prestadas nos relatórios de avaliação de políticas públicas. Além disso, também, o fácil acesso a essas informações e a sua credibilidade. Os cidadãos devem compreender o processo em que estão inseridos, para que possam reagir às situações.

Uma pesquisa realizada por Lopes e Freire<sup>58</sup> analisou a transparência da administração pública a partir dos sites dos Governos Estaduais. Os Governos são obrigados a disponibilizar em suas páginas da internet, todas as informações a respeito de seus orçamentos e demais gastos do seu governo, no chamado Portal da Transparência. A pesquisa, classificando a transparência em alta, média e baixa, ainda, analisou a facilidade de acesso e a atualização dos dados. De acordo com os dados obtidos, 65,3% dos estados encontram-se em alto nível de transparência, 3,9% em baixo nível de transparência e 30,8% em nível insuficiente de transparência.

De acordo com essa pesquisa, têm-se que os Estados estão cumprindo seu dever em divulgar as informações. Entretanto, em apenas nove dos vinte e seis estados, os relatórios e demonstrativos são facilmente encontrados nas páginas principais dos sites governamentais, o que equivale a apenas 34,5% dos portais. Em relação à atualização dos dados os índices são mais preocupantes: somente 54% dos sites oficiais dos governos estaduais encontram-se atualizados, enquanto de 46% estão desatualizados ou inexistentes.

---

<sup>58</sup> LOPES, F. C.; FREIRE, G. M. C. de A. Governo eletrônico e *accountability*: avaliação da publicização das contas públicas dos estados brasileiros. **Anais**. XIX Encontro Nacional do CONPEDI. jun. 2010. p. 7271-7283.

Algumas modificações, portanto, já foram feitas pelo Governo com vistas a dar uma maior transparência dos seus atos aos cidadãos, mas percebe-se que ainda falta muito para que se possa considerar os Governos plenamente transparentes. Teixeira<sup>59</sup> diz que o caracteriza um Governo como transparente é:

A habilidade pública e envolvimento político para influenciar nos processos de decisão; envolvimento público (governo+sociedade) em todos os planos e assuntos estratégicos de interesse do País do estado ou do município; elaborar planos, programas e projetos e utilizar um sistema de monitoramento conforme indicadores de desempenho amplamente discutidos e acordados com os diferentes atores sociais; estabelecimento de normas para o uso dos diferentes recursos, como o financeiro.

Segundo Wartha é “intrínseco ao ente público ser transparente, não representa uma característica, um adjetivo, mas sim a essência do Poder Público dar-se às vistas do povo”<sup>60</sup>. Nesse sentido, reitera-se que sem a transparência a avaliação das políticas públicas fica inviabilizada. Nesse sentido devem ser estimulados instrumentos que garantam a transparência e a participação popular nas avaliações de políticas públicas.

## 7. CONCLUSÃO

No âmbito de Governos democráticos se impõe a existência de mecanismos de vigilância permanente e constante dos atos da administração, tendo em vista a necessidade de participação da sociedade como um todo nas decisões políticas. Assim, percebe-se que a avaliação de políticas públicas é um instrumento apto a fazer essa vigilância. Contudo, elementos indispensáveis à avaliação de políticas públicas são a transparência e a participação. Por meio desses princípios é que será possível a pressão social sobre as instituições governamentais para que as ações do governo se pautem no sentido de melhor distribuição das benesses aos seus cidadãos.

Neste estudo foram destacados dois mecanismos que pretendem ser aptos a fazer a avaliação de políticas públicas por meio da participação e da transparência, os Conselhos e o Orçamento Participativo. Existem muitos outros mecanismos, como o das Audiências Públicas, que não foram objeto deste trabalho, visto que o escopo não era esgotar todos os meios, mas exemplificar a atuação na avaliação de políticas públicas por meio da transparência e da participação da sociedade civil.

O que se verificou na pesquisa é que a participação dos cidadãos na avaliação das políticas públicas, principalmente se considerados os Conselhos e Orçamentos Participativos, têm aumentado no Brasil. Inclusive, observa-se a obrigatoriedade dos Conselhos no âmbito de alguns segmentos, como o da saúde, fator que também faz aumentar o índice de participação da população. Entretanto, também observou-se

---

<sup>59</sup> TEIXEIRA, A. **Guia da cidadania para a transparência**. Prevenção contra a corrupção. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006. p. 36.

<sup>60</sup> WARTHA, P. M. Transparência na e da administração pública: (in) compatibilidade entre visibilidade e demais preceitos constitucionais a partir da análise ao caso concreto por meio da ADPF 144 do STF. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 1., n. 2, p. 31-50, jul/dez. 2011. p. 35.



alguns entraves a uma participação realmente eficiente e efetiva por parte dos cidadãos, como, por exemplo o controle de recursos políticos por parte de alguns grupos de interesses ou de direcionamento das políticas e das ações a que se deve implementar. Nesses casos, a discussão e a real participação ficam afetadas. Outros entraves se dão no âmbito da transparência dos dados governamentais para a efetiva avaliação das políticas públicas.

Observou-se, assim, que apesar de importantes no âmbito local, e para determinadas espécies de políticas públicas, ainda, a participação da sociedade nas avaliações de políticas públicas é modesta e pode ser melhorada.

## 8. REFERÊNCIAS DOUTRINÁRIAS

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**. Entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

CARNEIRO, C. B. L. **Governança e accountability: algumas notas introdutórias**. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

CASTRO, M. H. G. de. Avaliação de políticas públicas e programas sociais. **Caderno de Pesquisa n. 12**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Campinas: Unicamp, 1989.

CENEVIVA, R. **Democracia, accountability e avaliação**. A avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático. (Dissertação) Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2005. 151 p.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 46(4): 993-1016, jul./ago. 2012, p. 995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n4/a05v46n4.pdf>.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DRIABE, S. M. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. Caderno de Pesquisa n. 08. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Campinas: Unicamp, 1993.

ESPÍRITO SANTO, L. M. **Direito administrativo**. In: Curso prático de direito administrativo. Carlos Pinto Coelho Motta (org.). 2a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSPI UFS. **Cadernos de Pesquisa n° 18**, Setembro 1999, p. 12. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2018.pdf>.

HOLANDA, A. N. C. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. **Anais**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá. out. de 2003. p. 1-21.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: policy cycle and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1996.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOPES, F. C.; FREIRE, G. M. C. de A. Governo eletrônico e *accountability*: avaliação da publicização das contas públicas dos estados brasileiros. **Anais**. XIX Encontro Nacional do CONPEDI. jun. 2010. p. 7271-7283.

MATOS, A. R.; NEVES, D. A participação pública, capacitação e sistemas de accountability: experiências de orçamento participativo na América Latina e na Europa em comparação. **E-cadernos CES**. n. 2. 2008. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/>

---

documentos/ecadernos2/ANA\_RAQUEL\_MATOS\_E\_DANIEL\_NEVES.pdf. Acessado em: 20 de out. de 2011.

MELUCCI, A. **Movimentos sociais, inovação cultural e o papel do conhecimento: depoimento.** In: **Sociedade Civil e Democratização.** Leonardo Avritzer (coord.). Belo Horizonte: 1994. Entrevista concedida a Leonardo Avritzer e Timo Lyyra. p. 183-211.

PEREIRA, A. F. **A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços.** In: Mobilização, Participação e Direitos. Evelina Dagnino e Regina Pahim Pinto (org.). São Paulo: Contexto, 2007. (Série Justiça e Desenvolvimento / IFP-FCC).

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania.** A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

SANTOS, B. de S. **A gramática do tempo.** Para uma nova cultura política. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, L. A. dos; CARDOSO R. L. dos S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. **Anais. XV Concurso de ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental".** Caracas, 2001. p. 5-48.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias.** ano 8. n. 16. jul/dez. Porto Alegre, 2006. p. 20-46.

TAVARES, E. M. F. Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável: dilemas teóricos e pragmáticos. **Holos.** ano 21. maio de 2005. p. 120-129.

TEIXEIRA, A. **Guia da cidadania para a transparência.** Prevenção contra a corrupção. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

TREVISAN, A. P.; BELLEN H. M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública.** mai/jun. FGV, 2008, 42(3). p. 529-550. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016451005>.

VASCONCELOS, D. M. de. **A política de accountability social na América Latina.** Trad. Enrique Peruzzotti. Disponível em: <http://cidadania.files.wordpress.com/2013/06/a-polc3adtica-de-accountability-social-na-america-latina.pdf>. Acessado em: 24 de out. de 2011.

VIEGAS, W. Avaliação de políticas públicas: experiências brasileiras – procedimentos metodológicos. **Anais.** VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, out. de 2003.

WARTHA, P. M. Transparência na e da administração pública: (in) compatibilidade entre visibilidade e demais preceitos constitucionais a partir da análise ao caso concreto por meio da ADPF 144 do STF. **Revista Brasileira de Políticas Públicas.** v. 1., n. 2, jul/dez. 2011, p. 31-50.

## 9. REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, **Diário Oficial da União**, 05 de out. de 1988.

BRASIL. Lei complementar n. 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 05 de mai. de 2000.

BRASIL. Lei complementar n. 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. **Diário Oficial da União**, 28 de mai. de 2009.

BRASIL. Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, 1o. de fev. de 1999 e retificado em 11 de mar. de 1999.

Recebido em 12.06.2013

Aprovado em 16.04.2014