

Revisão bibliográfica sobre o conceito de Transparência de acordo com as principais revistas acadêmicas brasileiras

ST 2 Estado, mercado e sociedade

Iris Pereira Guedes – irispguedes@gmail.com. Mestrado em Direitos Humanos - UniRitter

Rodrigo Almeida Soares - soares_dir@hotmail.com. Bacharelado em Políticas Públicas -

UFRGS

Resumo

O presente trabalho abordará os entornos do conceito do mecanismo de transparência, considerados influentes no cenário atual brasileiro mas, especificamente no campo acadêmico voltado para as áreas públicas. Para tal debate, iniciaremos o estudo discorrendo sobre os modelos de democracia existentes – hegemônico e contra-hegemônico – dialogando com autores de ambas as correntes, possibilitando assim, uma reflexão sobre as mazelas de cada modelo. O objetivo geral será identificar um padrão conceitual do mecanismo de transparência que vem sendo utilizado em publicações das áreas de Administração Pública, Ciência Política, Direito, Gestão Social e Sociologia. Dentre os objetivos específicos, identificados os conceitos supramencionados, será feito um diálogo destes com o recorte da revisão bibliográfica acerca dos modelos de democracia hegemônica e contra- hegemônica. A problemática de pesquisa será a própria identificação do padrão conceitual e, posteriormente analisar quais são as consequências dos conteúdos destes conceitos, tais quais encontrados, e a forma como eles são recebidos em ambos os modelos democráticos. A pesquisa utilizou o método de revisão bibliográfica e hipotético-dedutivo, que parte da suposição de que a tendência dos artigos mapeados é abordar a transparência conforme as bases e preceitos do modelo hegemônico. Como técnicas de pesquisa foram utilizadas a bibliográfica e documental e a análise dos dados deu-se de forma qualitativa. Portanto, foram analisados todos os artigos científicos que possuísem como temática a

Palavras-chave: Revisão conceitual. Conceito de Transparência. Revistas Acadêmicas Brasileiras.

Introdução

O presente trabalho abordará os entornos do conceito do mecanismo de transparência, considerados influentes no cenário atual brasileiro mas, especificamente no campo acadêmico voltado para as áreas públicas. Para tal debate, iniciaremos o estudo discorrendo sobre os modelos de democracia existentes – hegemônico e contra-hegemônico – dialogando com autores de ambas as correntes, possibilitando assim, uma reflexão sobre as mazelas de cada modelo. Ainda, de forma basilar, faz-se necessário abordar ligeiramente o modelo adotado pelo Brasil, e as consequências dessa escolha política para a efetividade e promoção dos mecanismos de participação cidadã e acesso a informações públicas.

Posteriormente, será realizada uma revisão bibliográfica relativa à transparência, a partir de revistas tidas como influentes e de circulação nacional (estratos A1 e A2) das áreas de Administração Pública, Ciência Política, Direito, Gestão Social e Sociologia, conforme relação colhida no sítio eletrônico do Sistema Integrado CAPES (SICAPES), respeitando um recorte temporal entre o ano de 2012 e 2015, quais sejam: Revista de Saúde Pública (Online) A1; Revista de Direito Ambiental A1; Revista de Direito do Consumidor A1; Revista Direito GV A1; Novos Estudos Jurídicos (Online) A2; Revista Análise Social A1; Revista de Sociologia e Política A2; Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso) A1; Lua Nova (Impresso) A2; Cadernos de Saúde Pública (ENSP. Impresso) A2; Cadernos de Saúde Pública (ENSP. Impresso) A2; Revista de Administração Pública (Online) A2; Sociologias (UFRGS. Impresso) A1; Revista de Administração (São Paulo. Impresso) A2; Revista de Administração (São Paulo. Online) A2; Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos (Impresso) A2; Organizações & Sociedade (Online) A2; Revista Brasileira de Política Internacional (Online) A1; RAC. Revista de Administração Contemporânea (Online) A2; Revista de Administração Contemporânea A2; RAC. Revista de Administração Contemporânea (Impresso) A2; Revista Mana (UFRJ. Impresso) A1; Revista Opinião Pública (UNICAMP. Impresso) A1; Revista Estudos Avançados (USP. Impresso) A2; Revista Tempo Social (USP. Impresso) A1; Revista Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso) A2; Revista de Economia Política (Impresso) A2; Revista de Administração (FEA-USP) A2; RAE Eletrônica (Online) A2; RAE - Revista de Administração de Empresas A2; RAE (Impresso) A2; Revista Brasileira de Política Internacional (Impresso) A1; Revista Brasileira de Economia (Impresso) A2; Dados (Rio de Janeiro. Impresso) A1.

Neste sentido, o objetivo geral será identificar um padrão conceitual do mecanismo de transparência que vem sendo utilizado em publicações das áreas de Administração Pública, Ciência Política, Direito, Gestão Social e Sociologia. Dentre os objetivos específicos, identificados os conceitos supramencionados, será feito um diálogo destes com o recorte da revisão bibliográfica acerca dos modelos de democracia hegemônica e contra- hegemônica.

Sendo o modelo democrático hegemônico aquele que adota a representação como elemento central e, o modelo contra- hegemônico como o modelo onde a participação cidadã possui caráter central. Este estudo se justifica, pela necessidade de ampliar os conhecimentos sobre o tema em cada área de conhecimento, almejando um avanço nos estudos sobre a participação política. Neste sentido, percebe-se que os conceitos ligados à participação política vêm sendo empregados de forma exaustiva, isentos de criticidade e conteúdo, tanto no meio acadêmico, quanto no político e social. Na medida em que cresce o uso dos conceitos de mecanismos de participação política, nota-se também um esvaziamento dos mesmos, que passam a servir de base, até mesmo de pano de fundo, para qualquer discurso que se diga democrático, sem que na verdade o seja. A problemática de pesquisa será a própria identificação do padrão conceitual e, posteriormente analisar quais são as consequências dos conteúdos destes conceitos, tais quais encontrados, e a forma como eles são recebidos em ambos os modelos democráticos.

Portanto, foram analisados todos os artigos científicos que possuíssem como temática a Transparência, sendo os critérios de exclusão utilizados para esta análise a falta de proximidade com a temática de participação política, accountability, ou demais termos referentes à participação cidadã e democracia. Ainda, a análise se fez estritamente com material em língua portuguesa, sendo excluídos todos os periódicos que fossem em língua estrangeira. A presente pesquisa partiu da revisão bibliográfica sobre os modelos de democracia, hegemônica e contra- hegemônica, para, posteriormente debruçar-se sobre o estudo dos conceitos do mecanismo de transparência, os quais têm sido alvo de publicações em âmbito nacional, nos moldes do que foi referido acima.

Neste sentido, de forma parcial, o presente trabalho perseguirá, então, identificar foi se o conceito de transparência encontrado serve ao propósito democrático hegemônico, retirando do cidadão o viés participativo, dispondo a transparência de forma escassa, incompatível com a realidade, ou, propiciando ao cidadão acesso de qualidade à transparência, incentivando a sua participação através do viés contra-hegemônico.

1. Referencial teórico

Tendo em vista que o trabalho preocupou-se em analisar os artigos encontrados de forma a classificá-los em duas correntes distintas, se faz necessário demonstrar qual o embasamento teórico utilizado. Serão apresentados brevemente o que se considera por democracia hegemônica e contra-hegemônica, assim como conceitos sobre o que se pode considerar por transparência, no que tange à administração pública.

1.1 Modelos de democracia: hegemônica e contra-hegemônica

Existem muitas definições de modelos de democracia. Arend Lijphart (2003), por exemplo, divide os modelos em consensual ou majoritário, dependendo da vontade que prevalece nas decisões públicas de acordo com a comparação de 36 democracias. Já David Held (1987) faz uma análise da evolução da democracia ao longo do tempo, com modelos que vão desde a democracia clássica na Grécia antiga até a contemporaneidade. Nesse sentido, serão observados no presente artigo basicamente dois conceitos de democracia: a democracia representativa e a democracia participativa (SARTORI, 1994).

Dentro dessas concepções, denomina-se democracia hegemônica aquela correspondente à representação política e que expressa uma visão global, defendida pela maioria dos teóricos e adotada mundialmente. Já a democracia contra-hegemônica refere-se à participação dos cidadãos na política e representa a existência de modelos democráticos que buscam limitar a representação pura (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Assim, para o modelo hegemônico a democracia é tratada como um método para selecionar as elites que irão governar (SCHUMPETER, 1961). A apatia política vem a ser benéfica à democracia, pois permite que os representantes decidam questões essenciais sem a presença do povo, ao passo que este não é considerado politicamente capaz de tomar decisões de alta complexidade, devendo deixar tais decisões para aqueles com capacidade e apoio técnico suficientes (BOBBIO, 1996).

Tendo em vista que a democracia representativa resume-se a escolha dos representantes, por meio das eleições, há um distanciamento entre governantes e governados que tende a aumentar com o passar do tempo. Com isso, a insatisfação dos representados aumenta e gera uma crise de representação política (BENEVIDES, 1996; AUAD).

Como alternativa a essa crise, surgem as concepções contra-hegemônicas de democracia, que preveem a participação cidadã como seu elemento central. Tais teorias expressam a relação entre democracia e substância, ou seja, uma ordem verdadeiramente democrática requer a existência de valores de justiça social e bem-estar coletivo (BORON, 2001; COUTINHO, 1980).

Nesse contexto, a participação do cidadão se torna indispensável, ao passo que ele passa de mero espectador a protagonista. Como a democracia participativa não supõe um método de seleção de representantes, mas o envolvimento ativo dos cidadãos na vida política de seu país (AVELAR, 2004), requer um modelo de Estado alternativo ao liberal, ou seja: a superação do Estado como mecanismo de divisão de classes (ENGELS, 2002).

Assim, os modelos diferenciam-se principalmente na participação da sociedade na escolha das decisões públicas. Enquanto o modelo hegemônico prefere cidadãos distantes, o elemento central do modelo contra-hegemônico é a proximidade do cidadão na administração do estado, buscando decidir juntamente com o governante as questões centrais sobre a *res pública*.

1.2 Transparência dentro de cada modelo democrático

Como a teoria hegemônica de democracia adota a representação como único elemento

democrático, entende-se que tal concepção reproduz apenas uma transparência precária, fundada basicamente na publicação dos atos de governo. Partindo da incapacidade do povo para governar, não permite que mecanismos que fomentem a participação cidadã se concretizem, restando ao povo apenas observar o Estado.

Por outro lado, a democracia contra-hegemônica não só adota práticas de transparência como também de controle social e participação cidadã, ao passo que sua intenção é de que os indivíduos participem e influenciem nas decisões políticas a serem adotadas pelos governantes. Como citam Ricardo Ceneviva e Marta Ferreira Santos Farah (2006):

A transparência governamental é uma condição *sine qua non* para o funcionamento dos mecanismos de responsabilização, já que, de fato, estes mecanismos de controle e fiscalização são fortemente condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público.

Norberto Bobbio (2007), ao diferenciar a república democrática do principado cita que o público se diferencia do particular justamente por ser algo aberto ao público, que não pode ser feito em segredo. Como o principado necessita do poder sobre a população, há um poder que necessita ser realizado em segredo, já numa república as decisões devem ser públicas, em oposição ao *arcana imperi* (2007, p 29).

Assim, tanto para a corrente hegemônica quanto para a contra-hegemônica, a publicidade dos atos é uma condição para o exercício do poder. A democracia pode ser definida de diversas formas, mas não existe definição que possa deixar de incluir a visibilidade ou transparência do poder em seus requisitos (BOBBIO, 1986).

Evelina Dagnino (2004), ao tratar sobre os termos sociedade civil, participação e cidadania afirma ocorrer uma confluência perversa entre os interesses (neo)liberais e o projeto democratizante ocorrido na América Latina. Da mesma forma ocorre com o conceito de transparência sem que se dê o devido valor a ele. Quando se fala de transparência é mister que se diga sobre qual modelo está se falando, ao passo que ela vai desde a mera publicação de atos (modelo hegemônico) até o fornecimento de conteúdo necessário ao desenvolvimento da participação cidadã (modelo contra-hegemônico), o que justifica o intuito do presente trabalho.

De encontro a isto, Figueiredo aponta que:

a transparência está associada à divulgação de informações que permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos. Na definição de transparência são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e

aos canais totalmente abertos de comunicação (ALÓ, 2009 *apud* FIGUEIREDO, 2013).

O autor explora os ensinamentos de Vishwanath e Kaufmann (1999 *apud* FIGUEIREDO, 2013), em que a transparência em si vai englobar necessariamente “os seguintes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade”. Neste sentido “Uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida; existirá uma lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos. (FIGUEIREDO, 2013). A compreensão do que está sendo exposto é fundamental para qualificar uma informação como transparente. O público alvo necessita assimilar o que está sendo apresentado. Cabe aos órgãos apresentarem de forma clara e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada.

1.3 Dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro

Além de verificar como a doutrina trata o conceito de transparência do Estado, é interessante também evidenciar o que as normas do ordenamento jurídico pátrio prescrevem. Nesse sentido, serão trazidos dispositivos da Constituição Federal de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000), da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527 de 2011) e do Decreto que a regula (Decreto 7.724 de 2012). Com isso, é possível verificar como tende a agir o Estado, tendo em vista que à Administração Pública só é lícito fazer aquilo que a lei permite, não cabendo ao burocrata utilizar-se de sua vontade. (MORAES, 2005, p. 311)

A Carta Magna traz alguns dispositivos que se referem à transparência do poder público. Dentre os direitos fundamentais arrolados em seu artigo 5º estão o acesso à informação, assegurado o sigilo de fonte (inciso XIV) e o direito que o cidadão possui de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo, sendo que é dever do órgão prestá-las, sob pena de responsabilidade (inciso XXXIII).

Já o artigo 37 arrola alguns princípios que norteiam o agir da administração pública e dentre eles está o princípio da publicidade. Conforme Alexandre de Moraes, a publicidade se dá quando o Estado insere os seus atos no Diário Oficial respectivo, ou em edital para divulgação, com o intuito de proporcionar conhecimento ao público geral. Como o autor cita: “a regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade”. (MORAES, 2003, p. 314)

Por fim, o mesmo artigo, em seu inciso II do parágrafo 3º, traz que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública, regulando seu acesso a registros administrativos e a informações sobre os atos de governo, enquanto o artigo 216, em seu parágrafo 2º traz que a administração deve gerir a documentação governamental, além de franquear sua consulta. No sentido

de garantir esse direito, foi criada em 2011 a Lei de Acesso a Informação, que será abordada posteriormente.

Seguindo a ordem cronológica, em 2000 o ordenamento jurídico brasileiro é inovado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Antônio Carlos de Azevedo Sodré (2002) afirma que a referida norma cria dispositivos que aprimoram a transparência da gestão dos recursos públicos e facilita o acesso às informações pela sociedade. No parágrafo primeiro do primeiro artigo do Decreto Lei 101 de 2000 tem-se que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente da administração pública, visando proporcionar mais informações para que a sociedade possa realizar o devido controle.

Em seu artigo 48, a norma traz os instrumentos de transparência da gestão fiscal, sejam eles 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. Ademais, a transparência será assegurada também por uma série de outras medidas como o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos e 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.

O referido artigo 48-A traz o que os entes federativos deverão disponibilizar às pessoas físicas e jurídicas no que tange às despesas e receitas de cada estado ou município, além da própria União. Finalizando, a norma ainda traz no seu artigo 49 que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis durante o exercício junto ao Poder Legislativo respectivo além do órgão técnico responsável pela sua elaboração, citando alguns itens mínimos que deverão constar na prestação de contas da União.

Em 2011 foi criada a Lei de Acesso à Informação. Esta lei, conforme já referenciado, regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal, dentre outras questões. Seu artigo 5º traz que o Estado possui o dever de garantir o acesso à informação, franqueada por procedimentos ágeis e de forma transparente, clara e de fácil compreensão. Ademais o seu artigo 6º cita que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso e sua divulgação.

Assim, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal possui um texto mais voltado fornecimento de informações e publicação de documentos, a Lei de Acesso à Informação inova ao trazer termos como “de fácil compreensão” e “amplo acesso”. Isso denota a preocupação do legislador em tornar o conceito de transparência algo além do mero acesso, permitindo a inteligência daquilo que o interlocutor lê. Como citam Vanuza da Silva Figueiredo e Waldir Jorge Ladeira Santos (2013), a informação parcial não é capaz de dar a transparência devida, pois haverá uma lacuna impedindo a compreensão dos fatos e atos administrativos, com o que a Lei de Acesso à Informação pareceu

preocupar-se.

Por fim, a última norma a ser trazida é o Decreto 7.724 de 2012, que surge para regulamentar a Lei 12.527 de 2011. Primeiramente, cabe citar que a norma reforça a necessidade de que o poder público forneça informações de forma objetiva e ágil, atendo-se à linguagem clara e de fácil compreensão.

Cabe destacar que o legislador se preocupou em inserir no Decreto o que vem a ser Transparência Ativa e o que vem a ser Transparência Passiva. A primeira pode ser resumida ao dever da administração de divulgar em seus sítios eletrônicos informações de interesse coletivo ou geral que refiram a si em seção específica. Conforme o Manual da Lei de Acesso à Informação (p. 14) a transparência é “ativa”, “pois parte do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade” (CGU, 2013). Para tanto, a norma traz alguns requisitos que deverão constar nos sítios eletrônicos, bem como informações que deverão ser divulgadas.

A transparência passiva, por sua vez, conforme o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios: “se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo.” (CGU, 2013).

Nesse sentido, o Decreto estabelece a criação de serviços aptos a atender, orientar, informar e receber pedidos de informações advindos de pessoas naturais ou jurídicas. A lei estipula alguns itens que deverão conter os pedidos de informação, bem como restringe o atendimento a pedidos que não cumprirem determinados requisitos.

É perceptível que a legislação evoluiu no decorrer do tempo entre o advento da Constituição pátria e a o Decreto 7.724 de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação. Percebe-se a intenção do legislador em trazer conceitos de transparência que ultrapassem a mera publicação dos atos de governo, englobando também o tratamento da informação prestada para que seja de fácil acesso daquele que a percebe.

São criados mecanismos que incentivem tanto o governo a prestar informações quanto o povo a demanda-las. Sendo assim, a intenção foi a aproximação das normas vigentes no país a um modelo onde as informações prestadas pela administração pública devem ter utilidade ao requerente, não apenas vários caracteres de forma inteligível. Com isso, a tendência é de que o requerente possa realizar a atividade de controle social ou participação cidadã através das informações prestadas.

2. Análise dos dados coletados

Para a coleta de dados, foram buscados artigos redigidos em português dentre os periódicos classificados de estratos A1 ou A2 nas áreas de áreas de Administração Pública, Ciência Política, Direito, Gestão Social e Sociologia de origem nacional, conforme relação colhida no sítio eletrônico do Sistema Integrado CAPES (SICAPES). Os periódicos estudados foram escolhidos

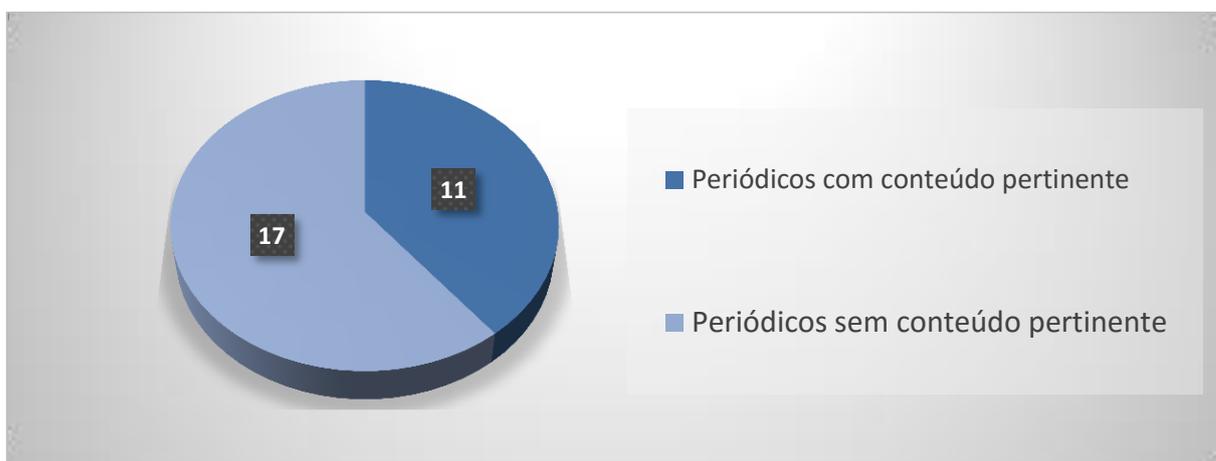
por possuírem linhas de pesquisa que pudessem comportar artigos envolvendo a temática da transparência dentro de um contexto democrático.

Após a escolha dos periódicos que fariam parte do estudo, passou-se a análise do resumo de cada artigo que compunha as edições dos documentos a partir de 2012 até o ano de 2015. O marco temporal decorreu do advento da Lei de Acesso à Informação em 2011 e de sua regulamentação trazida em 2012. Presumiu-se que a inovação trazida pela nova norma traria à pauta reflexões acerca da temática da transparência, ao passo que a norma cria obrigações à administração pública, que poderiam ser cumpridas ou não pelos gestores, além de trazer um capítulo destinado à Transparência Ativa e outro à Transparência Passiva, permitindo refletir sobre os conceitos utilizados.

A leitura do resumo permitiu fazer um primeiro filtro para definir se o tema abordado no estudo permitiria reflexões sobre o que é transparência, sendo excluídos aqueles artigos onde houvesse a falta de proximidade com a temática de participação política, accountability, ou demais termos referentes à participação cidadã e democracia. Após, passou-se à análise dos artigos que possuísem alguma possibilidade de trazer os conceitos utilizados pelos autores para definir o que consideravam como transparência.

Foram escolhidos na primeira etapa da pesquisa 28 periódicos, todos analisados em suas versões digitais. Destes, após a análise e filtragem, restaram apenas 11 que possuíam conteúdo que poderia ser pertinente ao estudo, dentro do universo de escritos redigidos entre 2012 e 2015.

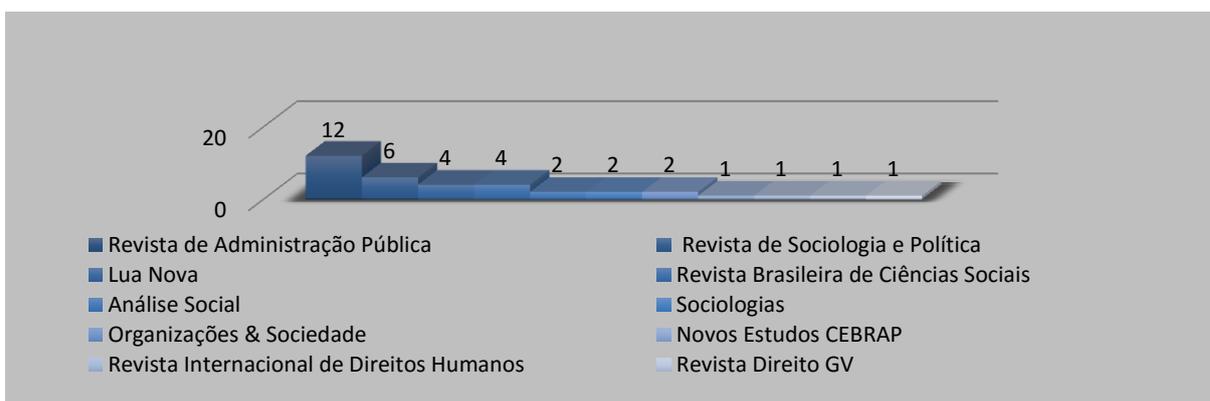
Gráfico 1 - Relação de periódicos conforme o conteúdo dos artigos:



Ao final da pesquisa foram selecionados 36 artigos redigidos em português dentre os 11 periódicos escolhidos. A temática foi abordada tanto em revistas que se referiam à Administração Pública, quanto em outras mais voltadas à Sociologia ou ao Direito, sendo que a revista com o maior número de artigos pertinentes foi a Revista de Administração Pública, algo já esperado, ao passo que as leis de transparência afetam diretamente o agir daqueles que atuam com a gestão pública, ao passo que lhes

impõe uma série de medidas (CGU, 2013). Com isso seria esperado que a comunidade acadêmica também se preocupasse com a temática. A disposição de periódicos e a quantidade de artigos segue o gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Relação de periódicos com o respectivo número de artigos analisados:



Ao estudar os artigos, percebeu-se que a tendência da academia foi a análise de casos concretos em instituições como o TCE ou as Câmaras Municipais, em municípios ou estados, principalmente no que tange aos Portais Transparência. Da mesma forma alguns artigos realizavam comparações entre mais de um ente, ou entre instituições públicas, visando medir o nível de transparência que era demonstrado. Aproximadamente dois terços dos trabalhos trabalhavam nesse sentido. Outro fato que não é de se estranhar, ao passo que é característica do Campo de Pública a produção de artigos visando estudos de casos em um determinado período de tempo, sem preocupar-se com questões transversais (PACHECO, 2003 p. 69; HOCA YEN et al., p 656;).

Para classificar os autores como filiados às correntes hegemônica ou contra-hegemônica, foram analisados os conceitos trazidos ou as referências que faziam no que tange à transparência. Com essa análise os autores foram classificados em três grupos: hegemônicos; contra-hegemônicos; e indefinidos.

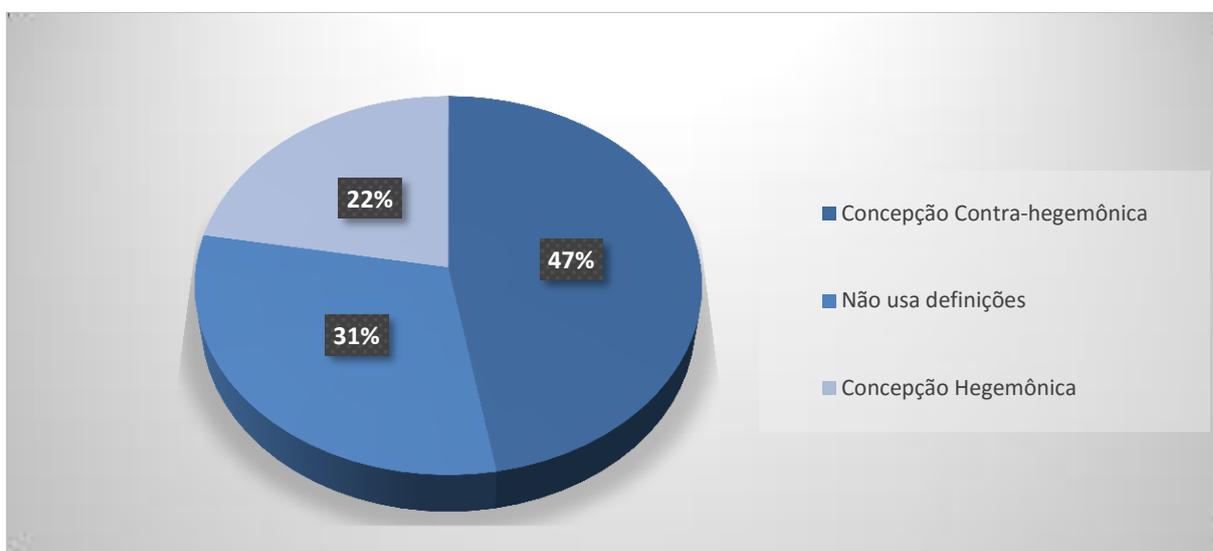
Aqueles filiados à corrente hegemônica trariam a transparência ligada à mera prestação de informações ou publicização de atos, ao passo que este modelo preocupa-se com a representação, e preza pela apatia dos cidadãos com o intuito de que não interfiram na decisão dos representantes (BOBBIO, 1986). Já o segundo grupo seria aquele ligado à ideia de transparência como um dever de fomento à participação, fazendo referência à qualidade das informações, ou sua utilização para fins de controle ou participação, já que esse modelo prevê o envolvimento ativo do cidadão na vida política (AVELAR, 2004).

Os artigos trazidos como indefinidos traziam a temática da transparência de forma tangente, abordando geralmente a necessidade de uma gestão transparente para a democracia ou como dever do Estado, mas sem definir o que seria essa transparência. Foram documentos mantidos no escopo, mas

que não se preocuparam em trazer conceitos.

Ao final da pesquisa foram encontrados mais autores cuja linha de raciocínio se aproxima do modelo democrático contra-hegemônico. Dos 35 artigos analisados, 16 deles traziam autores mais próximos do conceito de transparência ligado à participação e ao dever do Estado em fornecer informações de qualidade e de fácil compreensão daquele que irá interpretá-las. Já os hegemônicos representaram a minoria de 8 artigos, quando tratavam de transparência como sinônimo de publicidade dos atos da administração ou como mero dever de divulgação de dados conforme previsões legais.

Gráfico 3 - Percentual de artigos conforme modelo democrático seguido pelo autor:



Essa maioria de autores preocupada, não apenas com as funções do Estado de dar publicidade aos atos, ou fornecer informações, mas também com a qualidade e o fornecimento de informações devidamente tratadas é salutar. Como citam Vanuza da Silva Figueiredo e Waldir Jorge Ladeira Santos (2013):

A compreensão do que está sendo exposto é fundamental para qualificar uma informação como transparente. O público alvo necessita assimilar o que está sendo apresentado. Cabe aos órgãos apresentarem de forma clara e de fácil entendimento, minimizando, assim, as possíveis dúvidas a respeito da comunicação dada.

De outra senda, também é necessário salientar que a falta de uma preocupação teórica com os termos utilizados no que tange ao modelo democrático trabalhado e ao conceito de transparência são temerosos. A tendência na utilização de estudos de caso e estudos empíricos pouco teóricos torna o Campo de Públicas frágil como área de conhecimento (FADUL et. al., 2011, p.156).

A preocupação teórica dos autores serviria para consolidar o que significa para uma administração pública ser transparente, ao passo que a legislação traz as regras, mas a transparência depende de como elas são executadas pela administração pública, se possibilitam a participação dos cidadãos ou não (CRUZ, et. al., 2010 p. 5). O termo transparência ao ser utilizado de qualquer forma, sem preocupação com os significados que traz, torna a discussão sobre transparência superficial. A palavra transparência exposta por si, não possui força, ela depende dos conceitos que a ela são atribuídos, podendo uma medida ser ou não transparente de acordo com a visão que é utilizada.

Considerações finais

De acordo com a análise dos dados coletados, foi possível identificar que o conceito de transparência encontrado nas revistas, supra mencionadas, vai além da mera disposição e acesso aos dados públicos. Neste sentido, existe em grande parte dos estudos uma preocupação dos autores na forma como esta será disposta, seguindo padrões de qualidade e, levando em consideração o fomento à participação do cidadão. Importante ressaltar que, a consciência de que a transparência, por si só, não possibilita uma intervenção imediata de tomada de decisões, ela deve ser vista como um elemento de suma importância para o cidadão, que no exercício do seu direito, deve e pode ter acesso aos bancos públicos de informações para fins de ciência e afirmação do caráter de Estado democrático. Ademais, com as informações obtidas através dos mecanismos que permitam o acesso dessas informações, é possível que o cidadão avance no sentido de exercer sua participação na buscar por direitos que vislumbre estarem sendo violados.

O Brasil claramente adota o modelo hegemônico de democracia. As disposições dos mecanismos como o da transparência se prestam ao propósito democrático, no entanto, entendemos que esta mera disposição não se faz suficiente. As consequências desta escolha refletem no distanciamento entre o cidadão e o Estado, e na simultânea exclusão social de diversas parcelas da sociedade, as quais não lhes é dada a voz de participação, justamente pela barreira da representatividade. Este abismo entre deve ser enfrentado, dando voz e protagonismo por via dos mecanismos de participação. Acredita-se, portanto, que a transparência tem forte influência no que tange ao rompimento com o modelo hegemônico, pois na medida em que é ofertado ao cidadão informações de qualidade, em que ele não apenas compreenda, mas que lhe seja possível interagir com o Estado, questionando e até mesmo reivindicando os resultados de tais informações, será levado à participação na vida política com qualidade. A retirada de barreiras, clareza e fidedignidade das informações são de suma importância, já que possibilitam ao cidadão realizarem cobranças junto aos órgãos públicos e avaliar a atuação destes. Portanto, em que pese a escolha de tal modelo, fortemente representativo, deve-se perseguir um ideal participativo nas diversas instâncias do poder público. Finalmente, é importante ressaltar que a transparência deve seguir um padrão mínimo aceitável, os quais devem passar por revisões periódicas para que seja avaliado se seguem ou não atendendo o

padrão de qualidade desejado pela sociedade.

De forma parcial, foi possível compreender que o conceito de transparência encontrado em grande parte das revistas estudadas serve ao propósito democrático contra-hegemônico, existindo uma nítida atenção por parte dos autores com a forma como esta será disposta para a sociedade. Da mesma forma, com a consciência de que a transparência, por si só, não possibilita uma intervenção imediata de tomada de decisões, ela deve ser vista como um elemento de suma importância para o cidadão, que no exercício do seu direito, deve e pode ter acesso aos bancos públicos de informações para fins de ciência e afirmação do caráter de Estado democrático. Ademais, com as informações obtidas através dos mecanismos que permitam o acesso dessas informações, é possível que o cidadão avance no sentido de exercer sua participação na busca por direitos que vislumbre estarem sendo violado.

Referências:

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. Norberto. **Estado, Governo, Sociedade, para uma Teoria Geral da Política**. 14ª Edição, São Paulo, Editora Paz e Terra S/A, 2007 P27-31.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de nov. de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

BRASIL. Decreto 7.754 de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7754.htm

CENEVIVA, Ricardo. FARAH, Marta Ferreira Santos. **Democracia, Avaliação e Accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático**. ANAIS DO ENAPG,

2006. Disponível:

http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG160.pdf.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Edição 1°. 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>.

CRUZ, Cláudia Ferreira da, et al. **Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros**. IV Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. Vitória/ES: 2010. Disponível em <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG380.pdf>.

DAGNINO, E. **Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva**. In: GRIMSON, Alejandro (org). *La cultura en las crisis latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004. p. 195-216.

FADUL, Elvia; SILVA, Lindomar Pinto; CERQUEIRA, Lucas Santos. **Análise do Campo da Administração Pública Através da Produção Científica Publicada nos Anais dos ENAPGS** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 16, n. 59, Jul./Dez. 2011. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3753/8278>>.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na administração pública**. (2013) Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>>.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. RJ: Civilização Brasileira, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PACHECO, Regina Silvia. Administração pública nas revistas especializadas: Brasil, 1995-2002. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 43, n. 4, p. 63-71, Dec. 2003

Revista de Saúde Pública (Online) A1. Disponível em:

<http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_issues&pid=0034-8910&lng=en&nrm=iso>.

Revista de Direito Ambiental A1. Disponível em: <<https://www.ufrb.edu.br/agencia/pesquisa-academica/3209-pesquisa-da-ufrb-e-divulgada-em-renomada-revista-de-direito-ambiental>>.

Revista de Direito do Consumidor A1. Disponível: <<http://brasilcon.org.br/revista/>>.

Revista Direito GV A1. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=1808-2432&lng=pt&nrm=iso>.

Revista Novos Estudos Jurídicos (Online) A2. Disponível em:

<<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej>>

Revista Análise Social A1. Disponível em: < <http://analisesocial.ics.ul.pt/>>

Revista de Sociologia e Política A2. Disponível em: < <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp>>

Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso) A1. Disponível em: <

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0102-6909&lng=pt&nrm=iso&rep=>

Revista Lua Nova (Impresso) A2. Disponível em: <

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0102-6445&lng=pt&nrm=iso&rep=>

Revista Cadernos de Saúde Pública (ENSP. Impresso) A2. Disponível em: <

<http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/portal/>>

Revista de Administração Pública A2. Disponível em: <

http://www.scielo.br/scielo.php/script_sci_serial/lng_pt/pid_0034-7612/nrm_iso>

Revista Sociologias (UFRGS) A1. Disponível em: <

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=1517-4522&lng=en&nrm=iso>

Revista de Administração A2. Disponível em: < <http://www.rausp.usp.br/>>

Revista Internacional de Direitos Humanos Sur A2. Disponível em: <

http://socialsciences.scielo.org/scielo.php/script_sci_serial/lng_pt/pid_1806-6445/nrm_iso>

Revista Organizações & Sociedade (Online) A2. Disponível em: <

<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes>>

Revista Brasileira de Política Internacional (Online) A1. Disponível em: <

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0034-7329&lng=en&nrm=iso>

Revista. RAC. Revista de Administração Contemporânea (Online) A2. Disponível em: <

http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=1>

Revista de Administração Contemporânea A2. Disponível em: <
http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=1 >

Revista Mana (UFRJ. Impresso) A1. Disponível em: <
<http://www.scielo.br/revistas/mana/paboutj.htm>>

Revista Opinião Pública (UNICAMP. Impresso) A1. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0104-6276&lng=en&nrm=iso>

Revista Tempo Social (USP. Impresso) A1. Disponível em: <
<http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/>>

Revista Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso) A2. Disponível em: <
<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>

Revista de Economia Política (Impresso) A2. Disponível em: < <http://www.rep.org.br/>>

Revista de Administração (FEA-USP) A2. Disponível em: < <http://www.rausp.usp.br/>>

Revista de Estudos Avançados (Online) A2. Disponível em: < <http://www.iea.usp.br/revista>>

Revista de Administração de Empresas A2. Disponível em: < <http://rae.fgv.br/rae/vol52-num1-2012>>

Revista Brasileira de Política Internacional A1. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0034-7329&lng=en&nrm=iso>

Revista Brasileira de Economia A2. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0034-7140&lng=en&nrm=iso>

Revista Dados (Rio de Janeiro) A1. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0011-5258&nrm=iso&rep=&lng=pt>

SODRE, Antônio Carlos de Azevedo. **Lei de responsabilidade fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal.** RAE electron., São Paulo , v. 1, n. 2, p. 02-15, dez. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000200010&lng=pt&nrm=iso>.

SILVA, S. P. ; SANTOS, T. R. ; Wakim, V. R. ; Veiga, Sorele Carpanez . **A Transparência Fiscal na Percepção dos Usuários Internos e Externos da Gestão Municipal: Relfexões e Desafios Didáticos no Vale do Mucuri.** In: 19º Congresso Brasileiro de Contabilidade, 2012, Belém - PA. Anais do 19º Congresso Brasileiro de Contabilidade, 2012.