

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

Programa de Pós-graduação em Administração  
Mestrado

Mário Eugênio de Oliveira Bezerra

**PERCEPÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO:  
uma aproximação com a teoria de agência**

Belo Horizonte  
2017

**Mário Eugênio de Oliveira Bezerra**

**PERCEPÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO:  
uma aproximação com a teoria de agência**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alves de Oliveira Melo

Linha de Pesquisa: Estratégia, gestão da inovação e desempenho

Área de concentração: Organização e estratégia

Belo Horizonte  
2017

## **AGRADECIMENTOS**

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que esta dissertação se tornasse realidade. Em especial:

À minha família;

Ao meu orientador, Professor Dr. Alfredo Alves de Oliveira Melo;

Aos professores, técnico-administrativos e alunos do Centro de Educação Aberta e a Distância da Universidade Federal de Ouro Preto;

Aos colegas de mestrado;

Ao corpo docente e administrativo da Faculdade Novos Horizontes.

## RESUMO

Nos regimes democráticos de direito, o poder emana do povo, que o exerce de forma indireta, elegendo seus representantes. É por meio do instrumento da transparência que o cidadão conduz e controla as atividades do Estado. Para isso, é imprescindível que o Estado disponibilize a ele informações fidedignas e tempestivas sobre suas ações e a utilização dos recursos públicos. Realizou-se um estudo transversal descritivo com abordagem quantitativa e qualitativa, com o objetivo de investigar o nível de conhecimento, utilização e qualidade da informação disponibilizada pelo Estado para fins de *accountability*. Participaram deste estudo 802 estudantes matriculados em cursos de ensino a distância da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). A maioria é do sexo feminino, tem idade até 35 anos, possui renda de até três salários mínimos e mantém vínculo de trabalho no setor público. Os resultados indicaram que 5,5% deles não conhecem nenhum instrumento de transparência; 35,1%, apenas conhecem algum instrumento de transparência; e 59,4%, conhecem e utilizam instrumentos de transparência. Verificou-se que estudantes que já haviam cursado outra graduação, que tinham curso de pós-graduação ou que tinham vínculo de trabalho apresentaram maiores chances de utilizar os instrumentos de transparência que os demais ( $p < 0,05$ ). A curiosidade foi a principal motivação apontada para a utilização dos instrumentos de transparência, apresentando associação estatística com pós-graduação prévia ( $p < 0,05$ ). Os instrumentos mais utilizados foram o Portal da Transparência e as Ouvidorias. Para todos os indicadores de qualidade dos instrumentos de transparência predominaram as avaliações positivas, sendo os indicadores “clareza e objetividade” e “confiabilidade” aqueles que receberam pior avaliação. A expressão do significado e da importância da transparência no serviço público convergiu para aspectos como: fortalecimento da cidadania, da democracia, combate à corrupção, melhoria da gestão pública e aumento da confiança na relação entre Estado e cidadãos. Sugere-se que futuros estudos incluam amostras maiores e diferentes setores da sociedade.

**Palavras-chave:** Teoria de Agência. Transparência. Assimetria de Informação. *Accountability*.

## ABSTRACT

In the democratic regimes of rights, power emanates from the people, who exercise it indirectly, by electing their representatives. It is through the instrument of transparency that the citizen conducts and controls the activities of the State. For this, it is essential that the State provides citizens with reliable and timely information about their actions and use of public resources. A cross-sectional descriptive study was conducted with a quantitative and qualitative approach to investigate the level of knowledge, the utilization and quality of the information provided by the State for purposes of social control and accountability. The study was attended by 802 students enrolled in distance education courses at the Federal University of Ouro Preto (UFOP), being the major part composed by females, aged up to 35 years, with incomes of up to three minimum salaries and a work link with the public sector. The results indicated that 5.5% of them do not know any transparency instruments, 35.1% only know about some transparency instruments and 59.4% use transparency instruments. It was verified that students who were already undergraduate, had a postgraduate course or had an employment relationship were more likely to use the transparency instruments than the others ( $p$  value  $< 0.05$ ). The curiosity was the main motivation to the utilization of the transparency instruments, presenting statistic association to previous postgraduation ( $p$  value  $< 0.05$ ) and the most utilized instruments were the transparency Portal and Ombudsman. For all quality transparency indicators instruments the positive evaluations have predominated having the indicators "clarity, objectivity and reliability as worst evaluated. The expression of the meaning and importance of transparency in the public service converged to aspects as the strengthening of citizenship, democracy, the fight against corruption, the improvement of public management and enhanced the trust in the relationship between the State and Citizens. It is suggested that further studies should be conducted, including larger samples and different sectors of society.

**Keywords:** Agency Theory. Transparency. Asymmetry of Information. Accountability.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição da amostra, segundo o curso .....	39
Tabela 2 – Perfil socioeconômico dos participantes do estudo.....	40
Tabela 3 – Perfil acadêmico dos participantes do estudo .....	41
Tabela 4 – Perfil ocupacional dos participantes do estudo .....	42
Tabela 5 – Distribuição dos participantes, por grupo .....	43
Tabela 6 – Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 1.....	44
Tabela 7 – Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 2.....	46
Tabela 8 – Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 3.....	48
Tabela 9 – Utilização dos instrumentos de transparência, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas .....	51
Tabela 10 – Principais instrumentos de transparência utilizados pelos participantes do grupo 3.....	54
Tabela 11 – Finalidade de utilização dos instrumentos de transparência pelos participantes do grupo 3.....	54
Tabela 12 – Utilização dos instrumentos de transparência para a melhoria na gestão pública, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas .....	56
Tabela 13 – Utilização dos instrumentos de transparência para o fortalecimento da democracia, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas (grupo 3).....	57
Tabela 14 – Utilização dos instrumentos de transparência em respeito aos direitos fundamentais, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas (grupo 3).....	58
Tabela 15 – Utilização dos instrumentos de transparência no combate à corrupção, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas (grupo 3).....	59
Tabela 16 – Utilização dos instrumentos de transparência na melhoria do processo decisório, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas (grupo 3).....	60

Tabela 17 – Utilização dos instrumentos de transparência por curiosidade, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas (grupo 3).	61
Tabela 18 – Frequência de utilização dos instrumentos de transparência, por estudantes do grupo 3.....	63
Tabela 19 – Avaliação da qualidade da informação dos instrumentos de transparência, por estudantes do grupo 3.....	64
Tabela 20 – Utilização do instrumento Portal da Transparência, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas, por estudantes do grupo 3.....	67
Tabela 21 – Utilização do instrumento Ouvidoria, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas, por estudantes do grupo 3.....	68
Tabela 22 – Finalidade de utilização dos instrumentos Portal de Transparência e Ouvidoria, por estudantes do grupo 3.....	70
Tabela 23 – Frequência de utilização dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria, por estudantes do Grupo 3.....	71
Tabela 24 – Avaliação da qualidade da informação prestada pelos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria, por estudantes do grupo 3.....	72

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
1.1	Problema de pesquisa	12
1.2	Objetivos da pesquisa	13
1.2.1	Objetivo geral	13
1.2.2	Objetivos específicos	13
1.3	Justificativa	14
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b>	<b>15</b>
2.1	Teoria de agência	15
2.1.1	Perspectivas dos atores envolvidos na Teoria de Agência	17
2.2	Governança corporativa	18
2.3	Governança pública	19
2.3.1	Estado e administração pública	20
2.4	Modelos de administração	23
2.4.1	Patrimonialista	23
2.4.2	Burocrático	24
2.4.3	Gerencial: nova administração pública	26
2.5	Transparência	29
2.6	<i>Accountability</i>	31
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>33</b>
3.1	Abordagem	33
3.2	Unidade de análise, população e amostra	34
3.3	Coleta de dados	35
3.4	Técnicas de análise	37
3.5	Dimensões analisadas	38
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>39</b>
4.1	Universo, amostra e unidade de estudo	39
4.2	Caracterização dos sujeitos da pesquisa quanto ao perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico	40
4.2.1	Perfil socioeconômico	40
4.2.2	Perfil acadêmico	41
4.2.3	Perfil ocupacional	41
4.3	Nível de conhecimento e de utilização dos instrumentos da transparência	42
4.3.1	Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 1	44
4.3.2	Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 2	45
4.3.3	Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 3	47
4.4	Utilização dos instrumentos garantidores da transparência por estudantes do grupo 3	53
4.4.1	Instrumentos utilizados pelo grupo 3	53
4.4.2	Finalidade de utilização dos instrumentos pelo grupo 3	54



4.4.3	Frequência de utilização dos instrumentos de transparência por estudantes do grupo 3 .....	63
4.4.4	Avaliação da qualidade dos instrumentos garantidores da transparência por estudantes do grupo 3.....	64
4.5	Análise dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria.....	66
4.5.1	Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos instrumentos de transparência Portal da Transparência e Ouvidoria .....	66
4.5.2	Finalidade de utilização dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria .....	70
4.5.3	Frequência de utilização dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidorias .....	71
4.5.4	Avaliação da qualidade de informação dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria.....	72
4.7	Significado da transparência pública, percepção e sugestões para melhoria dos instrumentos de transparência .....	74
5	<b>DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>78</b>
6	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>82</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>85</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>90</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na obra “A riqueza das nações”, Adam Smith (1776) já constatava a existência dos conflitos decorrentes da separação entre propriedade e gestão ao afirmar que não se podia esperar dos gestores profissionais a mesma vigilância que os proprietários dispensavam a seus investimentos.

Segundo Camargo (2010), a separação entre propriedade e gestão da empresa ganhou força com o avanço do capitalismo. As grandes corporações, antes administradas por seus proprietários, passaram a ser gerenciadas por profissionais. Nessas corporações, o capital é pulverizado e conta com milhares de acionistas, que elegem o Conselho de Administração, a quem compete escolher o executivo e fixar os objetivos e as metas a atingir.

O marco dos estudos sobre a separação entre propriedade e gestão foi atribuído por alguns pesquisadores a Berle e Means (1932), autores da obra *The Modern Corporation and Private Property*, em que analisaram a composição das grandes empresas norte-americanas em termos dos conflitos de interesse existentes nas estruturas de propriedade pulverizadas. Constataram que a separação entre propriedade e controle poderia favorecer os gestores, os quais, beneficiados pela assimetria de informação em relação ao principal, agiriam em seu interesse, e não no dos acionistas (SAITO; SILVEIRA, 2008).

Stiglitz (2002) afirma que, assim como existe assimetria de informação entre gestores e acionistas nas empresas, isso também ocorre na administração pública, em que os proprietários podem ser os cidadãos, que pagam impostos para que os gestores públicos formulem e executem políticas públicas. Ressalta, ainda, o pesquisador que o cidadão - o principal ator da relação de agência - tem o direito de saber, de falar e de ser informado sobre o que o governo está fazendo e por que, para que se tenha subsídio para o debate (STIGLITZ, 2002).

Esta associação formulada por Stiglitz não permite afirmar que se trata da aplicação da Teoria de Agência na Administração Pública, mas, sim, apenas de uma

aproximação, tendo por base a assimetria de informação entre as partes, pois o principal pode estar, em uma situação, no papel de cidadão (na hora do voto, elegendo seus representantes) ou, em outra, na condição de cliente, como usuário de um serviço público. Ademais, o imposto pago pelo contribuinte é compulsório para manter as atividades do Estado, e não voluntário, como no caso dos acionistas de uma empresa.

Matias-Pereira (2010) defende que, além da separação entre propriedade e gestão, fator responsável pelo problema de agência, verifica-se que tanto na governança pública como na privada os princípios básicos são os mesmos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas (*accountability*) e conduta ética.

É por meio da transparência das ações e dos resultados dos agentes públicos que se diminui a assimetria de informação e se minimizam os problemas de agência, possibilitando que os cidadãos exijam *accountability* dos gestores públicos.

Para reduzir os conflitos de interesses entre o principal e o agente, foram criados instrumentos no âmbito do que se chama “Governança corporativa”. Este instrumento constitui um sistema pelo qual os proprietários monitoram a ação da diretoria executiva, por intermédio do Conselho de Administração, da Auditoria Independente e do Conselho Fiscal, de modo a proporcionar aos proprietários a equidade, a transparência, a responsabilidade pelos resultados e o cumprimento de leis e normas (IUDÍCIBUS *et al.*, 2003).

Na administração pública, esses instrumentos de controle do agente por parte do principal estão inseridos na governança pública, que compreende a Constituição Federal, as normas infraconstitucionais e os princípios que norteiam a administração pública. Em síntese:

- a) A Administração Pública trouxe da iniciativa privada e adaptou o conceito de governança corporativa, uma vez que tanto na iniciativa privada quanto na pública existe a separação entre propriedade e gestão, fator responsável pelo problema de agência;

- b) Os princípios básicos que regem a governança corporativa e a gestão pública (governança) são os mesmos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas (*accountability*) e conduta ética. A governança pública é um sistema embasado na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais de que dispõem o cidadão e a sociedade para controlar os gestores e os representantes eleitos, de modo que eles não se afastem dos objetivos para os quais foram contratados ou eleitos e sejam impedidos de utilizar-se do Estado em proveito próprio.
- c) Com a transparência dos atos e dos resultados alcançados pelos gestores públicos, o cidadão conta com a *accountability* por parte dos gestores públicos.

### **1.1 Problema de pesquisa**

Para submeter o Estado e seus agentes ao controle da cidadania, faz-se necessário dar transparência às ações dos governos (das instituições e das políticas públicas), no sentido de consolidar a democracia e fortalecer os processos de gestão. Assim, a transparência, compreendida como a obrigação por parte do Estado de dar publicidade aos atos em linguagem clara e de fácil acesso, funcionaria como um instrumento para promover a *accountability*, proporcionando a diminuição da assimetria de informação entre o principal e os gestores públicos.

A assimetria de informação é um dos elementos da teoria de agência, que tem por objetivo analisar a relação entre os participantes de um sistema em que a propriedade e o controle do capital são destinados a pessoas distintas e com interesses distintos no caso de ocorrerem conflitos.

Na analogia feita por Stiglitz (2002), o principal da relação de agência (os cidadãos) tem dificuldade de observar o comportamento daqueles que foram escolhidos como representantes para formular as políticas públicas (os políticos eleitos) e dos agentes executores de tais políticas, uma vez que apenas os agentes dispõem da informação e as divulgam de acordo com seus interesses. Isso favorece o comportamento oportunistas por parte destes, em benefício próprio ou dos grupos que lhes dão apoio.

Os instrumentos de transparência possibilitariam a *accountability* por parte dos cidadãos. O processo de *accountability* vai além da simples obrigação de prestar contas. Também inclui como obrigação dos agentes públicos informar e explicar seus atos (*answerability*), bem como impor sanções a quem não respeitar os deveres públicos (*enforcement*).

Para nortear esta pesquisa, parte-se da seguinte pergunta: qual é a percepção de uma parcela da cidadania, representada por estudantes universitários, sobre os instrumentos garantidores da transparência disponibilizados pelos órgãos e entidades públicas para o exercício da *accountability*?

## **1.2 Objetivos da pesquisa**

Pretendeu-se, com o desenvolvimento deste estudo, atingir os seguintes objetivos:

### **1.2.1 Objetivo geral**

Investigar o nível de conhecimento, a utilização e a qualidade da informação disponibilizada pelo Estado para fins de *accountability*.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- a) Identificar o nível de conhecimento e de utilização dos instrumentos garantidores da transparência;
- b) Apurar com que frequência e com quais finalidades se dá o acesso a esses instrumentos;
- c) Apurar a percepção da qualidade da informação fornecida por tais instrumentos em termos de localização, relevância, clareza e objetividade, compreensão, confiabilidade e linguagem utilizada;
- d) Apurar possíveis associações entre as variáveis estudadas.

### 1.3 Justificativa

No ponto de vista acadêmico, este estudo constitui um esforço em trazer o conceito moderno das finanças corporativas, que é a teoria de agência, para o âmbito da administração pública, considerando que estão presentes seus elementos: os conflitos de interesses entre o principal, que é o cidadão, e o empregado, o gestor público; e a assimetria de informação que favorece o gestor público.

O Brasil vem passando nos últimos anos por fortes questionamentos sobre a eficiência da gestão pública e a malversação dos recursos públicos por parte dos gestores públicos. A transparência das ações e as intenções do Estado fortalecem a governança pública, que passa a contar com a contribuição da sociedade para a construção das políticas públicas, o monitoramento dos atos dos gestores públicos, a prestação de contas sobre a utilização do recurso público e a denúncia de irregularidades na aplicação destes recursos.

Como consequência da diminuição da assimetria de informação, têm-se: o fortalecimento da democracia, em razão da maior participação dos cidadãos no acompanhamento da gestão pública; a diminuição dos casos de corrupção, pela maior exposição dos atos e decisões; e a prestação de serviços públicos com mais qualidade e eficiência, mediante melhor alocação das verbas públicas, em face do *feedback* da população.

Ao traçar um diagnóstico sobre o conhecimento, a utilização e a percepção da qualidade da informação prestada pelo Estado, tendo como sujeitos da pesquisa estudantes universitários de diferentes procedências e matriculados em diferentes cursos superiores na modalidade “Educação a Distância” de uma universidade pública federal, este estudo poderá contribuir para a redução da assimetria de informações entre Estado e a sociedade e, igualmente, para o aprimoramento da *accountability* pelos cidadãos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, realiza-se a revisão da literatura, para a compreensão do instrumento da transparência relacionado ao exercício da *accountability*. Por meio deste instrumento, o cidadão, titular da relação de agência, controla e direciona os gestores públicos. A seguir, abordam-se os seguintes assuntos: teoria de agência, em que se explicitam os fundamentos do conflito entre o principal e o agente; sistemas utilizados para direcionar e controlar os agentes (governança corporativa para os executivos da iniciativa privada e governança pública para os gestores públicos); o Estado e a administração pública; os modelos de administração (patrimonialista, burocrático e a chamada “Nova Administração Pública”) que ainda coexistem dentro da administração pública; e os conceitos de transparência e *accountability*.

### 2.1 Teoria de agência

A evolução do capitalismo teve como consequências o surgimento de grandes corporações com capital pulverizado entre milhares de acionistas e a separação entre propriedade e gestão, que passou do proprietário para os gestores profissionais, a partir da qual surgiram os conflitos de interesse entre as partes, denominado “problema de agência”, quando o bem-estar da parte denominada “principal” depende das decisões tomadas pela outra parte, o agente. Havendo conflitos de interesses, o gestor, responsável pela tomada de decisões, pode ter um comportamento oportunista e tomar a decisão que o beneficie, e não ao proprietário (CARVALHO, 2002, CAMARGO, 2010).

Jensen; Meckling (2008,<sup>1</sup>) desenvolveram a teoria da firma com base na teoria de agência, definindo o que seria a relação de agência decorrente da separação entre propriedade e controle. Nessa relação, o proprietário (ou os proprietários), contrata um terceiro, um agente, que é o administrador, para a realização da tarefa, sendo conferidos ao agente poderes para tomar decisões.

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado em 1976 pelos autores com o título “Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost and ownership structure”, pelo Journal of Finances Economics. Teve uma edição especial na Revista de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas em 1988.

Rozo (2003), afirma que o objetivo da teoria de agência é explicar como as partes efetuam seus contratos, de forma a minimizar os custos associados à assimetria de informação e à incerteza.

Na visão de Borges; Serrão (2005), a teoria de agência trata da relação bilateral entre o indivíduo, que seria o proprietário, e o agente, que administra a propriedade, estando presentes três condições:

- a) os vários comportamentos possíveis de serem adotados pelos agentes;
- b) a ação dos agentes, que afeta o bem-estar das partes envolvidas; e
- c) a existência da assimetria de informação em decorrência das dificuldades do proprietário em observar as ações do agente.

Os elementos apontados por Borges e Serrão também estão presentes na administração pública quando vigora o regime democrático, em que a sociedade escolhe seus representantes para agir em seu nome e implementar políticas públicas. Tais políticas são custeadas por parte da riqueza extraída compulsoriamente da sociedade. O conflito ocorre devido à assimetria de informação entre os gestores públicos (os agentes) e os cidadãos (o principal).

Em se tratando da democracia indireta, existe perda de informação por parte do principal, que escolhe os representantes com base na expectativa futura de desempenho do candidato, o qual pode valer-se de promessas apenas para agradar o eleitor e ter o seu voto (LOPES, 2007).

A assimetria de informação pode ser entendida no escopo da teoria da regulação como a diferença entre o conhecimento das forças de mercado pelo ente regulado e aquele que detém o órgão regulador. Adaptando este raciocínio à administração pública, têm-se a diferença de conhecimentos das ações governamentais entre os gestores públicos e a sociedade (SANCHEZ, 2003). Essa assimetria favorece os gestores públicos, que podem assumir um comportamento oportunista quando tomam decisões em proveito próprio ou de um grupo restrito. Tal comportamento pode ser impedido com a transparência dos atos e intenções dos gestores públicos,



de modo a permitir o controle por parte dos cidadãos e, ainda, a participação deles na construção das políticas públicas (LOPES, 2007).

Na administração pública, além de haver uma perda de informação quando se escolhem os políticos com base em suas propostas, que podem ou não se concretizar, tem-se a complexa atividade de governar. Governar significa avaliar, analisar e debater as diversas alternativas para a execução de uma política pública e escolher apenas uma, que trará benefícios para uns e malefícios para outros (LOPES, 2007).

### **2.1.1 Perspectivas dos atores envolvidos na Teoria de Agência**

São diferentes as expectativas dos executivos no setor privado e do setor público. Estudo realizado pela *Talenses Executive* (2015), mostrou que, para aqueles executivos que se encontram empregados, dos quais 71% ocupam cargo de gerência ou diretoria, o que os leva a permanecer na empresa são os desafios apresentados (70%), seguido de salário, bônus e expectativa de crescimento (62%). Em relação aos motivos que poderiam leva-los a trabalhar em outra empresa, o salário ficou em primeiro lugar (89%), o desafio em segundo (73%) e os benefícios em terceiro (62%).

Segundo Matias-Pereira (2008), as alterações ocorridas na economia com o aumento do desemprego, a elevação da remuneração do setor público em relação ao setor privado e a estabilidade no emprego foram os principais fatores que contribuíram para atrair, a partir da década de 1990, os integrantes das classes A (média alta) e da classe B (média-média) brasileiras para trabalhar nas atividades de gestão governamental do setor público federal.

Também são diferentes as expectativas do representado (eleitor) e do representante (político). Segundo Young (2006), o eleitor espera que os representantes defendam suas opiniões, seus interesses e suas perspectivas. A autora definiu interesses como “aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações”. Opiniões como “princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa que na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais as políticas devam ser seguidas e quais os fins devem ser

buscados”. Já as perspectivas como “um conjunto de questões, experiências e pressupostos mediante os quais mais propriamente se iniciam raciocínios do que se extraem conclusões”.

Para Young (2006), o eleitor se sente representado quando: a) alguém está cuidando de interesses que reconhece como seus e que compartilha com outras pessoas; b) que os seus princípios, valores e prioridades sejam defendidas nas discussões deliberativas; c) quando estas deliberações sobre políticas captam e expressam o tipo de experiência que lhe diz respeito, em razão da sua posição social e da história das relações desse grupo social.

Assim como o executivo recebeu uma delegação para a realização de uma tarefa com poderes para tomada de decisões, o político também recebeu uma delegação para representar o cidadão, e, portanto, deve prestar contas perante os representados, pois, caso contrário, no dizer de Pitkin (2006), estará representando a si mesmo. Assim, a expectativa do político é que seja bem avaliado pelo eleitorado para que dê sequência à sua carreira política.

## **2.2 Governança corporativa**

Silveira (2002) entende por governança corporativa o “conjunto de mecanismos de incentivo e controle que visa harmonizar a relação entre acionistas e gestores pela redução dos custos de agência, numa separação de propriedade e controle”. Os mecanismos internos seriam: Conselho de Administração, sistema de remuneração e estrutura de propriedade. Os externos seriam: mercado hostil, mercado de trabalho competitivo e relatórios contábeis fiscalizados externamente por auditoria e por agentes do mercado financeiro.

Segundo Santos; Pedreira (2002), a estrutura de governança corporativa foi criada com o objetivo de eliminar ou minimizar os conflitos de agência. Nesta estrutura, devem-se explicitar as atribuições, os direitos e as responsabilidades das partes envolvidas (dirigentes, acionistas, Conselho de Administração e outros), de forma a detalhar as regras e os procedimentos para a tomada de decisões, possibilitando maior controle das ações dos agentes por parte do principal.

Ainda segundo esses autores, o sucesso da governança corporativa depende “da transparência nas informações, operações claras e bem definidas, prestações de contas e intenção e empenho dos administrados em atingir os resultados esperados pelos proprietários”. Os autores a definem como sendo “um processo de conciliação das ambições e comportamentos das pessoas que administram uma corporação com seus objetivos a serem alcançados”.

La Cerda (2000) cita que são dois os objetivos essenciais da governança corporativa:

- a) Fornecer uma estrutura eficiente de incentivos à gestão; e
- b) Estabelecer responsabilidades e outras medidas capazes de evitar que os gestores promovam a expropriação de valor em detrimento dos demais (membros da empresa, acionistas).

Na visão do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a governança corporativa seria o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, controladas e monitoradas, que teria como princípios a transparência, a equidade, a *accountability* e a responsabilidade corporativa. Ainda segundo o IBGC, a governança corporativa envolve relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, diretoria e órgãos de controle, sendo que as boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas e alinha interesses, a fim de preservar e otimizar o valor da organização. Dessa forma, facilita o acesso de recursos e contribui para a longevidade da organização (IBGC, 2010).

### **2.3 Governança pública**

Tal como ocorre na iniciativa privada, na administração pública existe um sistema para controlar as ações e os resultados dos agentes, definido como governança pública. Este sistema é estruturado em um conjunto de normas, composto pela Constituição Federal, leis ordinárias e demais regulamentos a serem observados pela administração pública, que busca atenuar os problemas de agência, de forma a prevalecer o interesse público (CAMARGO, 2010).

### 2.3.1 Estado e administração pública

A finalidade do Estado, incluindo aí a administração pública, é suficientemente clara no art. 1º da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O constituinte originário deixou claro que o Estado brasileiro está organizado de uma forma federativa, em que o povo é o soberano e o poder é exercido diretamente ou por intermédio de seus representantes eleitos.

Sabe-se que o Estado é uma pessoa jurídica de direito público reconhecido internacionalmente em sua soberania, com uma associação humana, radicado em um território fixo, sujeito a um poder soberano e com fins próprios.

Esclarece Carvalho Filho (2009):

A noção de Estado, como visto, não pode abstrair-se da de pessoa jurídica. O Estado, na verdade, é considerado um ente personalizado, seja no âmbito internacional, seja internamente. Quando se trata de Federação, vigora o *pluripersonalismo*, porque além da pessoa jurídica central existem outras internas que compõem o sistema político. Sendo uma pessoa jurídica, o Estado manifesta sua vontade através de seus agentes, ou seja, as pessoas físicas que pertencem a seus quadros. Entre a pessoa jurídica em si e os agentes, compõe o Estado um grande número de repartições internas, necessárias à sua organização, tão grande é a extensão que alcança e tamanha as atividades a seu cargo. Tais repartições é que constituem os órgãos públicos.

Tem-se, então, que o Estado não é um fim em si próprio. Ele existe para atender ao interesse público. Em um Estado democrático de direito (que reconhece a soberania do povo, que a exerce diretamente ou por intermédio de seus representantes), todos estão regidos pela lei. Ninguém está à margem dela nem acima dela.

Carvalho Filho (2009) explica que o Estado é uma pessoa jurídica que não tem voz própria. Portanto, se manifesta por intermédio de seus agentes, no âmbito das seguintes funções:

- a) Legislativa: a que cabe a criação genérica e abstrata, que será observada por todos;
- b) Jurisdicional: produção jurídica subsidiária do Estado, que, quando provocado, interpreta e faz com que a lei seja cumprida em um caso concreto.
- c) Executiva: transforma a lei em atividades concretas, sendo um meio para atingir um fim, que seria a satisfação do interesse público.

O Estado tem, portanto, duas funções: a política, ou de governo, em que o Estado toma suas decisões (metas, diretrizes, finalidades e políticas públicas); e a pública, que é o instrumental para pôr em prática suas políticas, formado por órgãos públicos, entidades administrativas e agentes públicos, os quais devem operacionalizar as decisões do governo. Na função política, o governo decide; na pública, ele executa.

O agir dos agentes públicos está baseado em princípios, que são normas de condutas abstratas que deverão nortear o agir do gestor público, não havendo hierarquia entre eles, sobretudo em atos de discricionariedade por parte destes. Alguns destes princípios estão explícitos na Constituição Federal; outros, na legislação infraconstitucional:

a) Constituição Federal de 1988: está explícito na CF/88 que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União e entes federados obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, previstos no texto original, e ao da eficiência, inserido pela Emenda Constitucional 19/98, no contexto da reforma administrativa. Em linhas gerais:

- Legalidade: a atuação dos agentes é limitada pela lei. Só será lícito fazer aquilo que a lei autoriza ou ordena.

- Impessoalidade: evitar tratamentos diferenciados aos administrados. O agir deverá ser de acordo com a finalidade, que é o interesse público.
- Moralidade: agir com ética, decoro e probidade administrativa.
- Publicidade: dar transparência na atuação do agente público, inclusive para a sua eficácia (alguns atos só têm eficácia quando publicados no Diário Oficial), para verificação de sua atuação pelo Poder Público e pelo povo, que é o soberano, ressalvadas as questões de sigilo.
- Eficiência: tem por propósito avaliar o cumprimento das políticas públicas, considerando o desempenho, a produtividade, o rendimento, etc.

b) Lei nº 9.784/99: nesta lei encontram-se os princípios básicos da Administração Pública. No art. 2º, *caput*, são destacados os seguintes:

Art. 2º, *caput*: A administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Alguns destes princípios já estão no texto constitucional, citado acima. Os demais princípios compreendem:

- Finalidade: os agentes públicos, no âmbito de suas competências, deverão buscar atingir o interesse público, e não os de particulares ou de grupos.
- Motivação: os atos administrativos devem ter as declarações das motivações do agir da administração pública e os atos só serão válidos se apoiados em motivo que os justifiquem - ou seja, os elementos jurídicos que o conduziram a produzirem aquele ato.
- Razoabilidade: adequação entre os meios empregados e os fins a serem alcançados, evitando esforços desnecessários.
- Proporcionalidade: é um dos aspectos da razoabilidade. Significa o controle de atuação, para não haver abuso de poder, especialmente em atos discricionários.
- Contraditório e ampla defesa: decorrente da bilateralidade do processo, Esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007):

O princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta. Ele supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação. Exige: 1- notificação dos atos processuais à parte interessada; 2- possibilidade de exame das provas constantes do processo; 3- direito de assistir à inquirição de testemunhas; 4- direito de apresentar defesa escrita.

- **Segurança jurídica:** interpretação da norma administrativa que garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação. Constitui uma garantia individual, pois veda a aplicação de novas interpretações em situações já consolidadas no passado, buscando a estabilidade nas relações jurídicas.
- **Supremacia do interesse público:** a existência da administração pública visa atingir o interesse público, podendo posicionar-se acima de interesses particulares, como é o caso de uma desapropriação para atender ao interesse público.

## **2.4 Modelos de administração**

Para que se possa compreender como se deu a instituição da transparência, um dos princípios da governança pública, é necessário percorrer os diversos modelos de administração pública que ainda hoje estão presentes no serviço público brasileiro. Segundo Campelo (2010), foram três os modelos de administração pública que existiram ao longo da história: patrimonialista (clientelista), burocrático (procedimental-formal) e gerencial (voltado para os resultados e satisfação do cidadão).

### **2.4.1 Patrimonialista**

Neste modelo, não há limites claros entre o público e o privado, com o governante utilizando-se do Estado em proveito próprio, gerando o clientelismo, a troca de favores e o nepotismo. Teve como referência os Estados Absolutistas dos séculos XVII e XVIII, quando ocorria a mistura do patrimônio público com o privado (CAMPELO, 2010).

Segundo Marini (2001), a organização governamental no Brasil ocorreu com a chegada da família real, ao criar o Ministério de Negócio do Reino, o de Negócios Estrangeiros e da Guerra e o dos Negócios da Marinha e Ultramar dentro do modelo patrimonialista, em que Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano e os cargos eram considerados prebendas.

Para Bresser-Pereira (2001), o poder político do Estado estava concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado. No período de 1821 a 1930, o Estado era oligárquico, dominado por uma pequena elite de senhores de terra e de políticos patrimonialistas em uma sociedade senhorial, de senhores e escravos, que o autor chamou de “Mercantil-Senhorial”.

Faoro (1975) atenta para o estamento burocrático, que é a apropriação do Estado por grupos para sua utilização em interesses próprios:

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes (FAORO, 1975).

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), formulado por Bresser-Pereira em 1995, no patrimonialismo o aparelho do Estado funcionaria como extensão do poder soberano, tendo seus auxiliares e servidores *status* de nobreza real. Os cargos seriam considerados prebendas e a *res publica* não se diferenciaria das *res principis*, tendo como consequências a corrupção e o nepotismo (BRASIL, 1995).

#### **2.4.2 Burocrático**

A administração pública burocrática assumiu maior expansão no final do século XIX, como forma de combater a corrupção e o nepotismo, que caracterizavam a



administração pública patrimonialista. A base deste modelo é a separação do patrimônio público do privado, em que a conduta dos agentes públicos era definida com base em normas legais racionalmente definidas e no poder racional-legal. Quando de sua implementação prevalecia o Estado Liberal, com poucas funções, por exemplo, administrar a justiça e garantir contratos e a propriedade. Seu foco estava nos processos, e não nos cidadãos, e tinha como pressuposto a desconfiança na natureza humana. Seus princípios eram o formalismo, a impessoalidade e o profissionalismo (CAMPELO, 2010).

No âmbito da teoria administrativa, a emergência do modelo burocrático recebeu a influência dos seguintes personagens: Woodrow Wilson, que publicou, em 1887, o clássico *Estudo da Administração*, em que propunha a separação entre a política e Administração, para se livrar do *spoils system* (distribuição de cargos pelo partido que ganhou a eleição em retribuição ao apoio dado); Frederick Taylor, que buscava a melhor maneira de executar uma tarefa para se obter eficiência e produtividade; e Max Weber, que, ao estudar as formas de exercício da autoridade (tradicional e carismática), desenvolveu o modelo racional-legal, com as características de impessoalidade, especialização, normatização, hierarquia e meritocracia (MARINI, 2001).

Bresser-Pereira (2001), ao analisar a sociedade brasileira na perspectiva política, a caracteriza como “mercantil-senhorial” (até 1930), “capitalista industrial” (a partir de 1930) e “capitalista pós-industrial”, cujos sinais já se delineiam no período anterior. Já o Estado brasileiro é categorizado pelo autor como “oligárquico” (até 1930), “autoritário-capitalista” (1930-1945 e 1964-1985) e “democrático” (1946-1964 e a partir de 1985). No plano administrativo, o autor classifica o Estado brasileiro como “patrimonial” ou “patrimonial-mercantil” (até 1930); “burocrático” ou “burocrático-industrial” (1930 - 1995) e “gerencial” ou “gerencial-pós-industrial” (a partir de 1995) (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Ensina Bresser-Pereira (1996)

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou

real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Na burocracia, o cidadão é tratado como usuário dos serviços públicos e existe uma desconfiança prévia da atuação dos gestores públicos, o que levou à limitação da discricionariedade. Os princípios da burocracia compreendem profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional e formalismo, o que, sintetizando, seria o poder racional-legal (PDRAE, 1995).

Na transição do modelo burocrático para o modelo gerencial, percebe-se o surgimento da aplicação da teoria de agência, com a redução do tamanho do Estado, o aumento da discricionariedade por parte dos gestores públicos, a maior transparência dos atos governamentais, o foco nos resultados, e não nos procedimentos, e a identificação dos responsáveis pela formulação das políticas e implementação dos serviços.

#### **2.4.3 Gerencial: nova administração pública**

Após a Segunda Guerra Mundial até a crise do petróleo, em 1973, os países desenvolvidos, os socialistas e alguns do Terceiro Mundo alcançaram altas taxas de crescimento econômico, devido ao papel do Estado em garantir prosperidade econômica e o bem-estar social, o que Hobsbawm (1995) chamou de “Era dourada” (ABRUCIO, 1997).

O modelo que proporcionou essa prosperidade econômica deu sinais de esgotamento nas três dimensões em que atuava: econômica, em que se destacava o modelo keynesiano, com forte intervenção do Estado na economia; social, em que se destacava o *Welfare State* (Estado de bem-estar social), com políticas voltadas ao desenvolvimento social, por exemplo, educação, saúde, previdência social e habitação; e administrativa, em que o modelo adotado era o burocrático, tido como lento e excessivamente apegado às normas e que já não mais atendia às necessidades da administração, em face do aumento das funções do Estado, das

crescentes demandas da sociedade e do ambiente de internacionalização que culminou com a globalização (ABRÚCIO, 1997).

O *New Public Management*, ou NPM (modelo gerencial), teve início nos países de ideologia neoliberal, tendo como ícones Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos. A preocupação inicial deste modelo era com a diminuição do tamanho do Estado, a redução de custos e a qualidade dos serviços, eliminando tudo o que seria considerado atividade-meio, inclusive o acesso à informação. Entretanto, o NPM não era uma doutrina rígida e fechada, pois incorporava a lógica da produtividade na iniciativa privada, maior autonomia para os funcionários, pois os controles foram deslocados para os resultados, e, em um estágio mais avançado, a descentralização dos serviços, sendo permitida a avaliação por parte dos consumidores/cidadãos, colocando a transparência como instrumento para a *accountability* (LOPES, 2007; ABRÚCIO, 1997).

Ainda segundo Abrúcio (1997), com um Estado dotado de menos recursos e menos poder, surgiu a “Nova gestão pública”, em que o aparelho do Estado deveria ser responsável pela formulação e regulação de políticas, e não necessariamente por sua execução. Também, utilizou, com adaptações, as práticas de governança corporativa da iniciativa privada, que valorizavam a eficiência, a eficácia e a competitividade. Outra diferença entre os modelos burocrático e o gerencial prende-se ao tratamento dado ao cidadão. No primeiro, ele é tratado como usuário, enquanto no segundo é considerado cliente, pelos serviços prestados, e cidadão portador de direitos e deveres. Os princípios a serem perseguidos são: *accountability*, transparência, honestidade, liderança e eficiência.

Com base nos princípios acima elencados, percebe-se a importância dada pelo modelo gerencial ao princípio da transparência, buscando reduzir a assimetria de informação entre o principal e o agente e proporcionando a *accountability*. Como resultado da obediência aos princípios da transparência e da *accountability*, obtém-se o empoderamento do cidadão, que é o titular da *res pública* e o principal ator da relação de agência e do conseqüente fortalecimento da democracia.

Para Bresser-Pereira (2001), o período em que vigorou o modelo gerencial foi a partir de 1995, no âmbito de um Estado democrático, situado em uma economia capitalista globalizada, onde não mais haveria a sociedade de classes, mas sim de estratos. A alta burguesia passou a dividir o excedente econômico e o poder com a imensa classe média tecno-burocrática pública e privada, que tinha o controle do conhecimento técnico e organizacional. O autor afirma que a política não seria apenas a das elites, para ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública é considerada, embora com traços elitistas e baixa representatividade dos governantes, e se verifica a crescente participação da sociedade civil na política.

A finalidade da nova administração pública era fortalecer a governança pública, com enfoque no resultado, na autonomia, na responsabilização, na construção de parcerias, no trabalho em rede, na gestão da informação, na transparência, no diálogo público e na avaliação (BRESSER-PEREIRA, 2002). Seu objetivo era construir um Estado capaz de responder às necessidades de seus cidadãos, um Estado democrático no qual fosse possível aos cidadãos fiscalizar o desempenho dos políticos e que estes lhes prestassem contas dos seus atos (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Osborne e Gaebler (1992) prescreveram dez mandamentos para transformar uma organização burocrática em uma organização pública racional.

- a) Governo catalizador: os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas devem buscar harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos.
- b) Governo que pertence à comunidade: os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão.
- c) Governo competitivo: os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre as organizações públicas e privadas, buscando a melhoria da qualidade dos serviços prestados.
- d) Governo orientado por missões: os governos devem deixar de lado a obsessão por normativas formais e dirigir sua atenção na direção de sua verdadeira missão.

- e) Governo de resultado: os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e impacto de suas ações, adotando a administração por objetivos.
- f) Governo orientado ao cliente: os governos devem dar atenção às necessidades dos clientes/cidadãos.
- g) Governo empreendedor: os governos devem esforçar-se para aumentar seus ganhos em aplicações financeiras e ampliar a prestação de serviços.
- h) Governo preventivo: os governos devem agir de forma proativa, elaborando o planejamento estratégico, de modo a antever problemas potenciais.
- i) Governo descentralizado: os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando seu conhecimento e sua capacidade inovadora.
- j) Governo orientado para o mercado: os governos devem investir em operações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços e criando agências regulatórias e institutos para a prestação de informações relevantes.

## 2.5 Transparência

Nos regimes democráticos de direito, o poder emana do povo, que o exerce de forma indireta, elegendo representantes em períodos regulares ou, diretamente, por meio de mecanismos previstos na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais, nas decisões de maior impacto do governo.

É pelo instrumento da transparência que o cidadão conduz e controla as atividades do Estado, partindo do pressuposto de que tudo que é público deve ser tratado na esfera pública, uma vez que a razão da existência do Estado é o interesse público. O cidadão, como titular da *res pública*, uma vez que mantém o Estado com a contribuição de impostos para a prestação de bens e serviços, teria que ser o sujeito da elaboração, execução e acompanhamento das políticas públicas. Para tanto, é imprescindível que o Estado forneça aos cidadãos as condições de participação e as informações públicas, sem as quais não se pode efetuar o controle, uma vez que não se controla o que está escondido (CARVALHO, 2002, GRUMAN, 2012).

Bobbio (2011) reforça o caráter democrático da transparência para o exercício do controle por parte dos cidadãos ao afirmar que todas as decisões e atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo soberano, sendo este um dos principais eixos do regime democrático.

Alguns autores destacam que a informação deve ser clara, relevante, oportuna, confiável e de fácil localização para ser útil à *accountability*, permitindo o monitoramento da execução das políticas públicas e a interação das partes (principais e agentes públicos), para a construção de política pública mais próxima dos interesses da sociedade (SECCHIN, 2008; LOPES; FREIRE, 2010; BRASIL, 2012; FREIRE, 2014).

No entender de Braga (2011), a atuação dos órgãos públicos no sentido de tornar transparente sua conduta diária supera o princípio de transparência previsto na Constituição Federal de 1988, uma vez que a publicidade é uma questão passiva, para que os atos públicos tenham eficácia. Já a transparência vai além ao garantir o acesso à informação de forma global, e não apenas àquelas que o Poder Público deseja divulgar.

Vieira (2011) concorda com Braga no sentido de que o princípio da transparência supera o princípio da publicidade, mas utiliza outro argumento. Em seu entendimento, os relatórios emitidos são, em sua maioria, introduzidos em linguagem técnica e o cidadão comum não tem como interpretá-los.

Para Lopes (2007), os mecanismos de transparência, independentemente do pensamento hegemônico em relação à administração pública, ao reduzirem a assimetria de informação entre o Estado e os cidadãos, torna os gastos mais eficientes, uma vez que as decisões estão mais próximas da população do que dos interesses dos agentes públicos.

A importância da transparência para a boa governança também é ressaltada por Suk Kim *et al* (2005), citados por Angélico:

Transparência é central para a boa governança e pré-requisito essencial para a accountability entre estados e cidadão. Basicamente, governança transparente significa uma abertura do sistema de governança através de processos e procedimentos claros e de fácil acesso à informação pública por parte dos cidadãos, estimulando a consciência ética, no serviço público através do compartilhamento de informações, o que em última instância assegura accountability para o desempenho dos indivíduos e organizações que são responsáveis por recursos públicos ou ocupam cargos públicos (ANGÉLICO, 2012).

## 2.6 Accountability

Schedler (2001) aponta que a principal virtude da democracia é a possibilidade de troca sem violência dos governantes de tempos em tempos, de modo que os eleitores imponham suas necessidades e suas exigências aos governantes, para que eles atuem em nome do interesse público, e não em nome de seus interesses. E pergunta: Como solucionar este problema essencial na democracia representativa?, Como manter o poder sob controle?, Como prevenir abusos?, Como submetê-lo a procedimentos e regras de conduta?

A resposta do autor é a seguinte:

Mediante uma bateria múltipla, uma variada gama de mecanismos, controles, pesos e contrapesos que configuram o contexto da prestação de contas. Assim, os governantes devem se abrir à inspeção pública; devem explicar e justificar seus atos e devem estar sujeitos a sanções em caso de incorrer em falta ou ilegalidade. Para isso, as democracias criam instituições, procedimentos e leis que vão desde o acesso à informação nas mãos do governo por parte dos cidadãos, até a remoção dos governantes mediante o voto; desde a implementação de controladorias administrativas até a correção por parte de outro poder, o judiciário ou o legislativo (SCHEDLER, 2001).

*Accountability* é um termo que não tem tradução para o espanhol nem para o português, sendo reduzido a uma mera prestação de contas por parte do gestor. No espanhol, *accountability* foi tratado como “*rendición de cuentas*”, envolvendo informação, justificação e sanção, que estão inseridas em duas dimensões básicas: *answerability*, que significa a obrigação de políticos e funcionários públicos de informar suas decisões e justificá-las em público, e *enforcement*, a capacidade de impor sanções a eles no caso de violar os deveres perante o público (SCHEDLER, 2001).

Segundo o mesmo autor, com frequência, as informações que o cidadão recebe, espontaneamente ou por iniciativa dos governantes, não são tão precisas ou confiáveis como desejado, ou as justificativas apresentadas também não são tão convincentes como deveriam ser. Desse modo, ele deveria continuar insistindo, perguntando e questionando, pois a essência da *accountability* não é o direito à informação; está no direito à crítica e ao diálogo. Ou seja, o diálogo crítico está na interação entre os atores. Significa responder a perguntas incômodas e fazer perguntas incômodas, argumentando e contra-argumentando.

Finalizando, Schedler traz um conceito do que seria *accountability*:

A realidade do poder é sua razão de ser. Sua missão em reduzir as incertezas do poder, limitar suas arbitrariedades, prevenir e remediar abusos torna-se previsível seu exercício, mantê-lo dentro de certas normas e procedimentos pré-estabelecidos (SCHEDLER, 2001).

Lopes e Freire (2010) enfatizam que a *accountability* traz em sua essência a ideia de que quem desempenha funções de importância na sociedade deve explicar o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta, etc; para que a sociedade possa avaliar em termos qualitativos e quantitativos os resultados de sua ação.

O'Donnell (1998) classificou *accountability* como vertical, que compreende a relação desigual entre cidadãos *versus* representantes; e horizontal, que pressupõe uma relação entre iguais, no sistema de pesos e contrapesos entre os poderes constituídos. No plano horizontal, têm-se os controles já estabelecidos, como o Ministério da Transparência, responsável pelo controle interno, e o Tribunal de Contas da União (TCU), o qual deve auxiliar o Congresso Nacional. Saliente-se que o TCU pode aplicar sanções pela ausência de prestação de contas ou pelas irregularidades praticadas pelos gestores públicos na implementação de políticas públicas.



### **3 METODOLOGIA**

Neste capítulo, descrevem-se a abordagem da pesquisa, sua finalidade e amostragem, seus métodos e procedimentos utilizados, os meios de execução, a coleta de dados e as técnicas de análise dos dados obtidos.

#### **3.1 Abordagem**

Trata-se de um estudo descritivo, realizado mediante abordagem quantitativa e qualitativa (estudo misto), do qual participou uma amostra aleatória simples de estudantes de cursos de graduação a distância da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

De acordo com Gil (2004), entende-se como pesquisa descritiva aquela que busca identificar as características de determinado grupo/fenômeno, bem como o estabelecimento de relações entre variáveis. Tem como uma das principais características o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como, questionários e observação sistemática. Conforme Moraes e Mont'Alvão (1998), a pesquisa descritiva abrange pesquisa de opinião ou de atitude, pesquisa de motivação, estudo de caso, análise do trabalho e pesquisas documentais. Nela, o pesquisador visa conhecer e interpretar a realidade, a fim de descobrir e observar fenômenos, os quais procura descrever, classificar e interpretar, a partir dos dados obtidos e analisados.

Segundo Minayo (2008), a pesquisa quantitativa visa exibir dados, indicadores e tendências ou produzir modelos teóricos abstratos com aplicabilidade prática, evidenciando a regularidade dos fenômenos. Silva (2005) considera que os dados obtidos podem ser quantificados, ou seja, permitem traduzir em números as informações obtidas, para classificá-las e analisá-las, lançando mão de recursos e técnicas estatísticas.

Já a pesquisa qualitativa visa, segundo Minayo (2004), apreender um nível de realidade que não pode ser quantificado, já que se refere a um universo de

significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, que correspondem a uma espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos, os quais não podem ser reduzidos a simples operacionalização de variáveis.

### 3.2 Unidade de análise, população e amostra

Foi aplicado questionário a uma amostra constituída por estudantes regularmente matriculados nos cursos de graduação a distância da UFOP nas áreas de Pedagogia, Administração Pública, Geografia e Matemática.

A amostra foi calculada sobre o total de 1.957 estudantes matriculados em 30 polos nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Bahia, assim distribuídos:

Bacharelado em Administração Pública: 811 alunos;

Licenciatura em Geografia: 213 alunos;

Licenciatura em Matemática: 402 alunos; e

Licenciatura em Pedagogia: 531 alunos.

Foi realizada amostragem simples estratificada, que, de acordo com Stevenson (1981), consiste em: definir os subgrupos significativos, que representam os estratos; obter o peso relativo dos estratos na população; e, finalmente, aplicar a cada um dos estratos amostragem aleatória simples, para determinar os pesquisados integrantes da amostra de cada estrato, devendo manter a proporção entre eles.

O cálculo foi feito com 95% de confiabilidade, a partir da seguinte fórmula Gaussiana:

$$n = \frac{NZ^2p(1-p)}{(N-1)s^2 + Z^2p(1-p)}$$

Em que:

$n$  é o tamanho da amostra a ser calculada;

$N$  é o tamanho do universo;

$z$  é o desvio do valor médio aceitável para alcançar o nível de confiança desejado.

Ou seja, 1,96. Em função do nível de confiança desejado, pode-se usar um valor determinado, que é dado pela distribuição de Gauss;

$e$  é a margem de erro máximo admitido, 5%; e

$p$  é a proporção entre os cursos, ou seja, o percentual de alunos de cada curso em relação ao total de alunos.

Obtiveram-se, então, as seguintes quantidades mínimas de estudantes por curso, a preencher o questionário:

- Bacharelado em Administração Pública: 256;
- Licenciatura em Geografia: 88;
- Licenciatura em Matemática: 155; e
- Licenciatura em Pedagogia: 193.

Total: 692

### 3.3 Coleta de dados

De acordo com Bandeira (2004), existem diversas opções de método de coleta de dados que podem ser adotadas pelo pesquisador. Dentre elas, têm-se a utilização de documentos, a observação de comportamentos e, ainda, a informação dada pelo participante, seja oralmente, por meio de entrevistas ou de forma escrita, como questionários autoadministrados, sendo este último o critério escolhido como técnica de coleta de dados para a realização deste estudo.

O tipo de pesquisa *Survey* corresponde ao questionamento direto do grupo de indivíduos cujo comportamento se deseja analisar e compreender. Para isso, faz-se uso de instrumentos predefinidos, por exemplo, questionários (GIL, 1991).

Conforme Freitas *et al.* (2000), o método de pesquisa *Survey* é apropriado quando:

- a) o questionamento é do tipo “o quê?”, “por quê?”, “como?” e “quanto?” - ou seja, quando o interesse da pesquisa engloba “o que está acontecendo” ou a forma e o motivo do acontecimento (como e por quê); ou
- b) o objeto de interesse ocorre no presente ou no passado recente.

Segundo Barbosa (2008), os pontos positivos de se utilizar questionários como método de coleta de dados são: garantia do anonimato do pesquisado; as questões objetivas são de fácil pontuação; garantia de uniformidade, pela padronização de questões; possibilidade de oferecer ao participante maior tempo para pensar e responder; facilidade de conversão de dados para o software de análise; e, por último, custo razoável. Como pontos adversos, destacam-se: a inviabilidade de esclarecimento das respostas discursivas; e a dificuldade em pontuá-las, além de possibilitar respostas influenciadas pelo “desejo de nivelamento social”, que, segundo McMillan e Schumacher (1997), é a tendência de as respostas não serem exatamente da forma como a realidade se apresenta, mas influenciadas por um desejo de se apresentarem com outro nível social segundo as conveniências de sua imagem perante a sociedade.

Os dados necessários ao estudo foram coletados por meio de aplicação de um questionário elaborado para fins da pesquisa, técnica que compõe a observação direta extensiva, na qual uma série de perguntas é respondida sem a presença do pesquisador (LAKATOS; MARCONI, 1991). O questionário continha questões discursivas e de múltipla escolha e permitia a atribuição de valores em uma escala de classificação (APÊNDICE A).

Foi utilizada a plataforma *Moodle* (utilizada habitualmente como ferramenta dos cursos a distância da UFOP) para envio, preenchimento e devolução do questionário. Esta plataforma permite tanto a escolha de alternativas quanto a

obtenção de pontuações em escalas de valores, além da elaboração de respostas em forma de textos e de variáveis numéricas, e possui interface com o software Excel, permitindo a importação dos dados para análise em pacotes estatísticos.

### 3.4 Técnicas de análise

Os dados quantitativos foram organizados em planilha Excel e analisados no programa SPSS® Statistics 17.0 (*Statistical Package of Social Sciences for Windows*) e R Core Team (2014). Foram realizadas análises descritivas das variáveis de estudo para a caracterização da amostra e seus subgrupos, sendo utilizada a distribuição de frequência. Para a análise das diferenças das proporções, foi utilizado o teste do qui-quadrado de Pearson ( $X^2$ ), assumindo-se um valor crítico de  $p$  igual a 5% para rejeição de hipóteses nulas (sendo considerado significativo o valor de  $p < 0,05$ ). Para a realização do teste do qui-quadrado, algumas variáveis foram agrupadas em duas categorias, a fim de permitir a elaboração de tabelas de contingência 2 x 2. Quando constatada diferença entre os grupos, foram também calculadas a Razão de Chance (RC) e o Risco Relativo (RR).

As variáveis de análise foram delimitadas segundo maior ou menor facilidade de observação e mensuração, tendo em vista o questionário aplicado na plataforma *Moodle*, e incluíram aspectos empíricos do estudo.

Assim, as variáveis dependentes eleitas foram utilização dos instrumentos de transparência, utilização de instrumentos de transparência para melhoria na gestão pública, utilização de instrumentos de transparência para fortalecimento da democracia, utilização de instrumentos de transparência para respeito aos direitos fundamentais, utilização de instrumentos de transparência para combate à corrupção, utilização de instrumentos de transparência para melhoria no processo decisório, utilização de instrumento de transparência por curiosidade, utilização do instrumento portal da transparência e utilização do instrumento ouvidoria.

As variáveis independentes eleitas foram: renda, sexo, faixa etária, estado civil, exercício de atividade profissional, tempo de trabalho, tipo de vínculo de trabalho, curso que frequenta, existência de outra graduação e existência de pós-graduação.

Deliberou-se, para fins de associação, que as variáveis independentes ficariam agrupadas da seguinte forma:

- Renda mensal: até 3 salários mínimos e acima de 3 salários mínimos;
- Faixa etária: até 35 anos e acima de 35 anos;
- Estado civil: com união estável (casados e que vivem juntos) e sem união estável (solteiros, separados e viúvos);
- Tempo de trabalho: até 10 anos e acima de 10 anos;
- Vínculo de trabalho: instituição pública e outros (autônomos, empreendedores e empregados do setor privado);
- Cursos: Administração Pública e outros (Geografia, Matemática e Pedagogia).

Os dados qualitativos foram analisados mediante análise de conteúdo; que, segundo Bardin (2009), refere-se a um conjunto de técnicas de análise que visam obter indicadores (quantitativos ou não) capazes de permitir a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção de mensagens.

As análises realizadas seguiram cinco etapas: a) Pré-análise; b) Exploração do material; c) Tratamento dos resultados; d) Inferência; e) Interpretação.

### **3.5 Dimensões analisadas**

As dimensões analisadas compreenderam:

- Instrumentos garantidores da transparência – compreendidos como portais de transparência, sites institucionais de órgãos públicos (conselhos municipais, estaduais e federais e órgãos de controle interno e externo), entre outros.
- Transparência no serviço público – compreendida como a disponibilização de informações públicas relevantes, confiáveis, compreensíveis e de fácil acesso aos cidadãos, para que eles possam fazer efetivo uso delas, de modo a exercerem o monitoramento e a fiscalização dos gastos públicos e da implementação de políticas públicas.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, procede-se à apresentação e análise dos resultados do estudo, na seguinte sequência: a) descrição do universo, da amostra e das unidades de estudo; b) caracterização dos sujeitos da pesquisa quanto ao perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico; c) identificação do nível de conhecimento e utilização dos instrumentos de transparência; d) avaliação dos instrumentos de transparência; e) aspectos relacionados à abordagem qualitativa quanto ao significado da expressão “a importância da transparência”, como ela é percebida e sugestões para o seu aprimoramento.

### 4.1 Universo, amostra e unidade de estudo

A pesquisa contou com a participação de 802 estudantes de um total de 1.957 matriculados nos cursos de ensino a distância da UFOP, representando 41,0% do universo. Esta amostra superou a previsão mínima, que era de 692 participantes.

O curso com maior número de estudantes matriculados foi o de Administração Pública, que contou 811 alunos de um total de 1.957 (41,4%). Os estudantes que, proporcionalmente, mais responderam ao questionário foram os do curso de Matemática, com 198 alunos de um total de 402 (49,3%).

A TAB. 1 apresenta a distribuição dos estudantes nas duas situações acima referidas.

Tabela 1 – Distribuição da amostra, segundo o curso

<b>Curso</b>	<b>Universo</b>	<b>%</b>	<b>Amostra</b>	<b>%</b>
Administração Pública	811	41,4	295	36,4
Geografia	213	10,9	91	42,7
Matemática	402	20,6	198	49,3
Pedagogia	531	27,1	218	41,1
<b>Total</b>	<b>1957</b>	<b>100,00</b>	<b>802</b>	<b>41,0</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

Os 802 estudantes que responderam ao questionário estão distribuídos em trinta polos localizados em três estados da federação: um na Bahia, quatro em São Paulo e 25 em Minas Gerais (APÊNDICE C).

## 4.2 Caracterização dos sujeitos da pesquisa quanto ao perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico

Nesta seção, apresentam-se os perfis socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos 802 estudantes que participaram da pesquisa.

### 4.2.1 Perfil socioeconômico

A TAB. 2 apresenta o perfil socioeconômico dos participantes. A maioria é composta por mulheres (69,3%); tem idade até 31 anos (42,6%); é casada (43,3%); e ganha até 3 salários mínimos mensais (60,4%).

Tabela 2 – Perfil socioeconômico dos participantes do estudo

Variável	Quantidade	%
<b>Sexo</b>		
Masculino	246	30,7
Feminino	556	69,3
Total	802	1100,0
<b>Faixa etária</b>		
Até 31 anos	342	42,6
De 31 a 40 anos	263	32,8
Acima de 40 anos	197	24,6
Total	802	1100,0
<b>Estado civil</b>		
Casado	347	43,3
Solteiro	341	42,5
Outros	114	14,2
Total	802	1100,0
<b>Renda</b>		
Até 3 salários mínimos	484	60,4
Acima de 3 salários mínimos	126	15,7
Não tem renda	85	10,6
Prefiro não responder	107	13,3
<b>Total</b>	<b>802</b>	<b>1100,0</b>

Fonte: Dados da pesquisa



#### 4.2.2 Perfil acadêmico

A maioria dos estudantes está matriculada no curso de Bacharelado em Administração Pública (36,8%) e ingressou na universidade em agosto de 2016 (48,6%). Da amostra, 237 (29,6%) já possuíam outro curso de graduação e 128 (16%) possuíam também curso de pós-graduação (TAB. 3).

Tabela 3 – Perfil acadêmico dos participantes do estudo

Variável	N	%
<b>Cursos</b>		
Administração Pública	295	36,8
Geografia	91	11,3
Matemática	198	24,7
Pedagogia	218	27,2
Total	802	100,0
<b>Ano de ingresso na Instituição</b>		
Até 2012	85	10,6
2013	221	27,6
2014	106	13,2
2016	390	48,6
Total	802	100,0
<b>Outras graduações cursadas</b>		
Sim	237	29,6
Não	565	70,4
Total	802	100
<b>Pós-graduações cursadas</b>		
Sim	128	16,0
Não	674	84,0
<b>Total</b>	<b>802</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Dados da pesquisa

#### 4.2.3 Perfil ocupacional

A maioria dos estudantes está empregada (89,4%), atua no setor público (59,1%) e tem vínculo empregatício de até 10 anos (71,1%), conforme a TAB. 4.

Tabela 4 – Perfil ocupacional dos participantes do estudo

<b>Variável</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
<b>Ocupação atual</b>		
Sim	717	89,4
Não	85	10,6
Total	802	100,0
<b>Tipo de vínculo</b>		
Autônomo	70	9,8
Empreendedor	12	1,7
Instituição privada	190	26,5
Instituição pública	424	59,1
Não informado	21	2,9
Total	717	100,0
<b>Tempo de trabalho</b>		
Até 10 anos	510	71,1
De 10 a 20 anos	118	16,5
Mais de 20 anos	46	6,4
Não responderam	43	6,0
Total	717	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Percebe-se que a maior parte dos participantes da amostra é composta de mulheres, tem até 31 anos de idade, a renda é de até 3 salários mínimos e se encontra ocupada em instituições públicas há menos de 10 anos. A predominância de mulheres pode estar relacionada à influência de cursos como Pedagogia, em que historicamente as mulheres predominam, ao passo que nos demais cursos (Matemática, Geografia e Administração), habitualmente, não se observa tal predomínio. A baixa idade pode ser explicada por características naturais do segmento estudado, que, em geral, atrai indivíduos mais jovens, cursando sua primeira graduação. Também a renda mais baixa pode estar relacionada ao público-alvo habitual de cursos a distância, nos quais predominam indivíduos que trabalham durante a semana em turno diurno, com pouca disponibilidade de tempo para se matricular em cursos presenciais.

#### **4.3 Nível de conhecimento e de utilização dos instrumentos da transparência**

Nesta subseção, descrevem-se os principais achados da pesquisa quanto ao conhecimento e à utilização dos instrumentos de transparência.

Questionou-se aos estudantes se eles conheciam algum instrumento de transparência e, em caso afirmativo, qual (ou quais). Foi possível reunir os 802 participantes em três grupos, detalhados na TAB. 5. O primeiro, formado por 44

participantes (5,5%), declarou não conhecer nenhum instrumento de transparência. O segundo, formado por 282 participantes (35,1%), declarou apenas conhecer um ou mais instrumentos de transparência. O terceiro, sobre o qual recairá a maior parte das análises deste estudo, formado por 476 estudantes (59,4%), declarou conhecer e utilizar pelo menos um instrumento de transparência.

Tabela 5 – Distribuição dos participantes, por grupo

Grupo 1*		Grupo 2**		Grupo 3***		Universo	
Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Total	%
44	5,5	282	35,1	476	59,4	802	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Notas: \*Não conhece nenhum instrumento de transparência.

\*\* Conhece algum instrumento de transparência, mas não utiliza nenhum deles.

\*\*\* Conhece e utiliza instrumentos de transparência

Há que se considerar que os sujeitos da pesquisa deveriam, em princípio, apresentar maior participação nos instrumentos de transparência, por se tratar de estudantes universitários na modalidade EAD, com acesso aos meios (computadores e internet) para obter informações atualizadas e participar de forma efetiva no controle das ações dos agentes e das políticas públicas.

No entanto, apurou-se que cerca de 40% da amostra não conhece ou conhece mas não utiliza, nenhum instrumento de transparência. Esse achado é importante, pois indica que a participação deste segmento da sociedade – estudantes universitários - no acompanhamento e controle das políticas públicas ainda é insuficiente. Essa expectativa é reforçada pelo fato de parte desses estudantes (122 em 326, ou seja, 37,4%) estar matriculada em curso de Administração, no qual se espera maior familiaridade com os instrumentos de transparência da gestão pública.

A seguir, faz-se a caracterização socioeconômica, ocupacional e acadêmica dos estudantes de cada grupo. A discussão desses resultados será apresentada em conjunto, logo após a TAB. 8.

### 4.3.1 Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 1

A TAB. 6 apresentada as características socioeconômica, ocupacional e acadêmica dos estudantes do grupo 1, ou seja, aqueles que desconhecem qualquer instrumento de transparência.

- a) Perfil socioeconômico: a maioria é composta por mulheres (81,8%), tem até 31 anos (50%), é solteira (47,7%) e tem renda de até 3 salários mínimos (65,9%).
- b) Perfil acadêmico: 45,4% destes estudantes estão matriculados no curso de Pedagogia, ingressaram na UFOP em 2016 (40,9%), já possuem outra graduação (13,6%) e concluíram algum curso de pós-graduação (6,8%).
- c) Perfil ocupacional: 81,8% destes estudantes estão empregados, sendo que a maioria exerce as atividades em alguma instituição pública (55,6%) e com tempo de trabalho de até 10 anos (56,8%).

Tabela 6 – Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 1

(continua)

Variável	Quantidade	%
<b>Sexo</b>		
Masculino	8	18,2
Feminino	36	81,8
Total	44	100
<b>Faixa etária</b>		
Até 31 anos	22	50,0
De 31 a 40 anos	10	22,7
Acima de 40 anos	12	27,3
Total	44	100,0
<b>Estado civil</b>		
Casado	16	36,4
Solteiro	21	47,7
Outros	7	15,9
Total	44	100,0
<b>Renda</b>		
Até 3 salários mínimos	29	65,9
Acima de 3 salários mínimos	2	4,6
Não tem renda	8	18,2
Prefiro não responder	5	11,3
Total	44	100,0

Tabela 6 – Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 1

	(conclusão)	
Variável	Quantidade	%
<b>Ocupação atual</b>		
Sim	36	81,8
Não	8	18,2
Total	44	100,0
<b>Tipo de vínculo</b>		
Autônomo	4	11,1
Empreendedor	-	-
Instituição privada	12	33,3
Instituição pública	20	55,6
Total	36	100,0
<b>Tempo de trabalho</b>		
Até 10 anos	25	56,8
De 10 a 20 anos	6	13,6
Mais de 20 anos	2	4,6
Não informado	11	25,0
Total	44	100,0
<b>Curso</b>		
Administração pública	11	25,0
Geografia	4	9,1
Matemática	9	20,5
Pedagogia	20	45,4
Total	44	100
<b>Ano de ingresso na instituição</b>		
Até 2012	6	13,6
2013	9	20,5
2014	11	25,0
2016	18	40,9
Total	44	100,0
<b>Outras graduações cursadas</b>		
Sim	6	13,6
Não	38	86,4
Total	44	100,0
<b>Pós-graduações cursadas</b>		
Sim	3	6,8
Não	41	93,2
Total	44	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Grupo 1: Não conhece instrumentos de transparência.

#### 4.3.2 Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 2

Os perfis socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 2 são descritos na TAB. 7, onde se destacam:

- a) Perfil socioeconômico: a maioria é mulher (65,2%), tem até 31 anos (44,3%), é casada (42,5%) e ganha até 3 salários mínimos (62,4%).

- b) Perfil acadêmico: a maioria é estudante do curso de Administração Pública (39,4%), ingressou no segundo semestre de 2016 (48,6%), sendo que 26,2% já cursou outra graduação e 13,1% já cursou pós-graduação.
- c) Perfil ocupacional: 90,1% dos estudantes exercem alguma atividade ocupacional, 54,8% atuam em alguma instituição pública e 63,6% trabalha por um período de até 10 anos.

Tabela 7 – Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 2

(continua)

<b>Variável</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
<b>Sexo</b>		
Masculino	98	34,8
Feminino	184	65,2
Total	282	100,0
<b>Faixa etária</b>		
Até 31 anos	125	44,3
De 31 a 40 anos	90	31,9
Acima de 40 anos	67	23,8
Total	282	100,0
<b>Estado civil</b>		
Casado	120	42,5
Solteiro	115	40,8
Outros	47	16,7
Total	282	100,0
<b>Renda</b>		
Até 3 salários mínimos	176	62,4
Acima de 3 salários mínimos	44	15,6
Não tem renda	28	9,9
Prefiro não responder	34	12,1
Total	282	100,0
<b>Ocupação atual</b>		
Sim	254	90,1
Não	28	9,9
Total	282	100,0
<b>Tipo de vínculo</b>		
Autônomo	20	8,4
Empreendedor	6	2,5
Instituição privada	82	34,3
Instituição pública	131	54,8
Total	239	100,0
<b>Tempo de trabalho</b>		
Até 10 anos	179	63,6
De 10 a 20 anos	45	15,9
Mais de 20 anos	13	4,6
Não informado	17	6,0
Sem informação	28	9,9
Total	282	100,0

Tabela 7 – Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 2

(conclusão)

Variável	Quantidade	%
<b>Curso</b>		
Administração pública	111	39,4
Geografia	28	9,9
Matemática	66	23,4
Pedagogia	77	27,3
Total	282	100,0
<b>Ano de ingresso na instituição</b>		
Até 2012	27	9,6
2013	81	28,7
2014	37	13,1
2016	137	48,6
Total	282	100,0
<b>Outras graduações cursadas</b>		
Sim	74	26,2
Não	208	73,8
Total	282	100,0
<b>Pós-graduações cursadas</b>		
Sim	37	13,1
Não	245	86,9
Total	282	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: Grupo 2: Conhecem algum instrumento de transparência, mas não o utiliza

#### 4.3.3 Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 3

Os perfis socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 3 são descritos na TAB. 8, onde se destacam:

- a) Perfil socioeconômico: 70,6% são mulheres, 41,0% têm até 31 anos, 44,3% são casados e 58,6% ganham até 3 salários mínimos.
- b) Perfil acadêmico: 36,3% são estudantes do curso de Administração Pública, 49,4% ingressaram no segundo semestre de 2016, 33,0% têm outra graduação e 18,5% já concluiriam alguma pós-graduação.
- c) Perfil ocupacional: 89,7% exercem alguma atividade, sendo que 64,9% em alguma instituição pública com tempo de trabalho de até 10 anos (64,3%).

Tabela 8 – Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 3

(continua)

Variável	Quantidade	%
<b>Sexo</b>		
Masculino	140	29,4
Feminino	336	70,6
Total	476	100
<b>Faixa etária</b>		
Até 31 anos	195	41,0
De 31 a 40 anos	163	34,2
Acima de 40 anos	118	24,8
Total	476	100
<b>Estado civil</b>		
Casado	211	44,3
Solteiro	205	43,1
Outros	60	12,6
Total	476	100,0
<b>Renda</b>		
Até 3 salários mínimos	279	58,6
Acima de 3 salários mínimos	80	16,8
Não tem renda	49	10,3
Prefiro não responder	68	14,3
Total	476	100,0
<b>Ocupação atual</b>		
Sim	427	89,7
Não	49	10,3
Total	476	100,0
<b>Tipo de vínculo</b>		
Autônomo	46	10,9
Empreendedor	6	1,4
Instituição privada	96	22,8
Instituição pública	273	64,9
Total	421	100,0
<b>Tempo de trabalho</b>		
Até 10 anos	306	64,3
De 10 a 20 anos	67	14,1
Mais de 20 anos	31	6,5
Não informado	23	4,8
Sem informação	49	10,3
Total	476	100,0
<b>Curso</b>		
Administração pública	173	36,3
Geografia	59	12,4
Matemática	123	25,8
Pedagogia	121	25,5
Total	476	100,0
<b>Ano de ingresso na instituição</b>		
Até 2012	52	10,9
2013	131	27,5
2014	58	12,2
2016	235	49,4
Total	476	100,0



Tabela 8 – Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos estudantes do grupo 3

(conclusão)		
Variável	Quantidade	%
<b>Outras graduações cursadas</b>		
Sim	157	33,0
Não	319	67,0
Total	476	100,0
<b>Pós-graduações cursadas</b>		
Sim	88	18,5
Não	388	81,5
Total	476	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Grupo 3: Conhecem e utilizam algum instrumento de transparência

Na comparação entre os perfis socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos três grupos, pode-se observar que o grupo 1 teve maior participação de mulheres em sua composição. Isso pode ser explicado pelo fato de a maioria dos componentes do grupo 1 ser estudante de Pedagogia, profissão em que predominam pessoas do sexo feminino, enquanto que nos outros grupos predominaram estudantes de Administração Pública.

Com relação à faixa etária, nos três grupos predominaram a de até 31 anos. No entanto, no grupo 1 houve maior participação de indivíduos nesta faixa etária, enquanto nos grupos 2 e 3 houve menor participação de indivíduos na faixa acima de 40 anos. A predominância de indivíduos mais jovens em todos os grupos pode ser explicada pelo fato de a pesquisa ter sido realizada com estudantes universitários, meio em que habitualmente predominam indivíduos mais jovens.

Já com relação ao estado civil, houve predomínio de indivíduos solteiros também no grupo 1, enquanto que nos grupos 2 e 3 a quantidade de solteiros e casados foi semelhante. Isso pode ser decorrência do fato de o grupo 1 congregar, em sua maioria, indivíduos mais jovens.

Com relação à renda, nos três grupos foram observadas proporções semelhantes de estudantes com renda de até 3 salários mínimos, sendo esta faixa de renda predominante nos três grupos. Os grupos 2 e 3 apresentam distribuição bastante semelhante entre as faixas de renda. Já o grupo 1 foi o que apresentou a menor

proporção de estudantes com renda acima de 3 salários mínimos e a maior proporção de indivíduos sem nenhuma renda, sugerindo que este grupo, constituído predominantemente por mulheres jovens (estudantes de Pedagogia) também é o que apresenta menores condições financeiras. Esta pode ser uma justificativa para que as pessoas que o compõem sejam também as que menos utilizam os instrumentos de transparência.

Com relação ao perfil ocupacional, observa-se que o grupo 1 também tem menor proporção de indivíduos ocupados. Além disso, é o que apresenta dentre os indivíduos ocupados a maior proporção de autônomos, embora também apresente mais de 50% dos ocupados trabalhando em instituições públicas. O grupo 3 foi o que mais apresentou estudantes trabalhando no serviço público, o que pode explicar sua utilização dos instrumentos de transparência, enquanto o grupo 2 foi o que apresentou menor proporção de indivíduos na iniciativa privada. Empreendedorismo foi o vínculo de emprego que menos predominou nos três grupos, com valores bastante baixos.

O grupo 1 também foi o que teve menor proporção de estudantes que já haviam cursado outra graduação e também pós-graduação, seguido pelos grupos 2 e 3. Este fato também contribui para explicar o desconhecimento de instrumentos de transparência pelo grupo 1 e a utilização desses instrumentos pelo grupo 3, que apresenta maior escolarização.

Os grupos 2 e 3 foram os que apresentaram maior proporção de indivíduos com menos tempo de trabalho (até 10 anos), enquanto o grupo 1 foi o que teve maior proporção de estudantes que não informaram sobre o tempo de trabalho.

Em suma, verificou-se que o grupo 1, que sequer conhece instrumentos de transparência, possui perfil socioeconômico, acadêmico e ocupacional mais desfavoráveis do que os estudantes do grupo 2 (que apenas conhecem instrumentos de transparência, mas não os utilizam) e, principalmente, os do grupo 3, que conhecem e utilizam os instrumentos de transparência. Os estudantes do grupo 3, portanto, são os mais beneficiados em termos socioeconômicos, acadêmicos e ocupacionais, o que, possivelmente, explica sua maior familiaridade

com os instrumentos de transparência, tornando-se mais aptos para o exercício da *accountability*.

A fim de verificar possíveis associações entre a utilização dos instrumentos de transparência (variável dependente) e as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas, foi elaborada a TAB. 9. As variáveis independentes consideradas foram: renda, sexo, faixa etária, estado civil, exercício de atividade profissional, tempo de trabalho, vínculo de trabalho, curso em que está matriculado, existência de outra graduação e existência de pós-graduação.

Tabela 9 – Utilização dos instrumentos de transparência, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas

(continua)

Variável	Melhoria na Gestão Pública				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Renda mensal</b>					
Até 3 SM	241	328	0,27	-	-
Acima de 3 SM	46	80			
Total	287	408			
<b>Sexo</b>					
Feminino	220	336	0,39	-	-
Masculino	106	140			
Total	326	476			
<b>Faixa etária</b>					
Até 35 anos	196	278	0,68	-	-
Acima de 35 anos	130	198			
Total	326	476			
<b>Estado civil</b>					
Sem união estável	165	231	0,61	-	-
Com união estável	161	245			
Total	326	476			
<b>Exercício de atividade profissional</b>					
Não ocupado	36	49	0,82	-	-
Ocupado	290	427			
Total	326	476			
<b>Tempo de trabalho</b>					
Menos de 10 anos	204	306	1,00	-	-
Mais de 10 anos	66	98			
Total	270	404			
<b>Vínculo de trabalho</b>					
Setor privado	124	148	<b>0,01</b>	<b>1,51</b>	<b>1,28</b>
Setor público	151	273			
Total	275	421			
<b>Cursos em que está matriculado</b>					
Demais cursos	204	303	0,81	-	-
Administração pública	122	173			
Total	326	476			

Tabela 9 – Utilização dos instrumentos de transparência, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas  
(conclusão)

Variável	Melhoria na Gestão Pública				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Possui outra graduação</b>					
Não	246	319	<b>0,01</b>	<b>1,51</b>	<b>1,28</b>
Sim	80	157			
Total	326	476			
<b>Pós-graduação</b>					
Não	286	388	<b>0,02</b>	<b>1,62</b>	<b>1,35</b>
Sim	40	88			
Total	326	476			

Fonte: Dados da pesquisa.

Notas: RC: Razão de chance

RR: Risco relativo

A TAB. 9 mostra que as variáveis *vínculo de trabalho*, *existência de outra graduação* e *existência de pós-graduação* apresentaram p-valor < 0,05. Desta forma, existem evidências, ao nível de 5% de significância, para rejeitar a hipótese nula, ou seja, há indícios de que as variáveis se associaram à utilização de instrumentos de transparência.

Para a variável *vínculo de trabalho*, a razão de chance (RC) obtida foi de 1,51, indicando que a chance de não utilizar o “Instrumento de Transparência” em relação a quem utiliza é 51% maior para os estudantes do setor privado do que para os estudantes do setor público. O risco relativo (RR) encontrado foi de 1,28, indicando que os estudantes que trabalham no setor privado têm 28% mais chances de não utilizar o instrumento de transparência do que os que trabalham no setor público.

Para a variável *existência de outra graduação*, a razão de chance (RC) obtida foi de 1,51, indicando que a chance de o estudante não utilizar o instrumento de transparência em relação a quem utiliza é 51% maior para o estudante que não possui outra graduação, em relação a quem possui. O risco relativo (RR) encontrado foi de 1,29, indicando que os estudantes que não possuem outra graduação têm 29% mais chances de não utilizar o instrumento de transparência do que os que possuem.

Para a variável *existência de pós-graduação*, a razão de chance (RC) obtida foi de 1,62, indicando que a chance de o estudante não utilizar o instrumento de transparência, em relação a quem utiliza, é 62% maior para o estudante que não possui pós-graduação, em relação ao que possui. O risco relativo (RR) encontrado foi de 1,36, indicando que os estudantes que não possuem pós-graduação têm 36% mais chances de não utilizar o instrumento de transparência do que os que possuem pós-graduação.

#### **4.4 Utilização dos instrumentos garantidores da transparência por estudantes do grupo 3**

A seguir, apresentam-se os principais instrumentos de transparência utilizados pelos estudantes do grupo 3, assim como a finalidade e a frequência de sua utilização e a avaliação de sua qualidade.

##### **4.4.1 Instrumentos utilizados pelo grupo 3**

Dentre as opções de instrumentos de transparência listados no questionário, o mais utilizado por estudantes do grupo 3 foi o Portal da Transparência (75,2%) e o menos utilizado foi o Conselho Federal, aqui desconsiderado o Conselho de Classes (7,1%), conforme apresentado na TAB. 10. Apenas 3,4% dos estudantes identificaram outros instrumentos diferentes dos que constavam do questionário. Dentre estes instrumentos constavam: SIAPE e Conferências.

A TAB. 10 apresenta os principais instrumentos de transparência utilizados pelos participantes do grupo 3. Observa-se que os principais instrumentos utilizados foram Portal da Transparência (75,2%) e Ouvidoria (51,5%).

Tabela 10 – Principais instrumentos de transparência utilizados pelos participantes do grupo 3

<b>Instrumento de transparência</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
SINCONV	38	8,0
Audiência Pública	226	47,5
Conselho Estadual*	61	12,8
Conselho Federal*	34	7,1
Conselho Municipal*	182	38,2
Fóruns de Discussão	151	31,7
Orçamento Participativo	148	31,1
Ouvidoria	245	51,5
Portal da Transparência	358	75,2
Portal de Compras – COMPRASNET	41	8,6
Outros	16	3,4

Fonte: Dados da pesquisa

Nota: \* Excluídos os conselhos de classes profissionais

Observa-se maior utilização dos instrumentos mais acessíveis à população, como o Portal da Transparência e Ouvidoria, que podem ser acessados *on line*. Já os instrumentos que extrapolam o âmbito local são mais específicos do setor público ou exigem participação física, como os conselhos estaduais e federais. O Portal de Compras e o SINCONV foram os menos utilizados.

#### 4.4.2 Finalidade de utilização dos instrumentos pelo grupo 3

Foram disponibilizadas no questionário diversas opções de finalidade para que os estudantes indicassem onde se enquadrariam. Observou-se que a maioria dos estudantes (46,2%) declarou utilizar instrumentos de transparência por curiosidade, seguida por busca de melhoria na gestão pública (42,4%). O resultado é apresentado na TAB. 11.

Tabela 11 – Finalidade de utilização dos instrumentos de transparência pelos participantes do grupo 3

<b>Finalidade</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Curiosidade	220	46,2
Melhoria na gestão pública	202	42,4
Respeito aos direitos fundamentais	148	31,1
Fortalecimento da democracia	126	26,5
Combate à corrupção	108	22,7
Melhoria no processo decisório	59	12,4
Outros	60	12,6

Fonte: Dados da pesquisa

Ainda que a maioria tenha declarado utilizar os instrumentos de transparência por curiosidade, este fato não exclui a possibilidade de que também utilize tais instrumentos para outras finalidades, uma vez que o questionário admitia mais de uma resposta. De outro lado, as demais finalidades de utilização, mais relacionadas à utilização para o exercício da *accountability*, se consideradas em conjunto superam sobremaneira a utilização por mera curiosidade. Este fato pode estar relacionado à predominância de estudantes do curso de Administração no grupo 3, assim como de indivíduos que atuam no setor público, os quais, portanto, devem utilizar tais instrumentos de transparência na execução de seu trabalho.

A seguir, verificam-se possíveis associações entre as variáveis dependentes *melhoria da gestão pública, fortalecimento da democracia, respeito aos direitos fundamentais, combate à corrupção, melhoria do processo decisório e curiosidade* e as variáveis independentes: *renda, sexo, faixa etária, estado civil, exercício de atividade profissional, tempo de trabalho, tipo de vínculo de trabalho, curso que frequenta, existência de outro curso de graduação e existência de pós-graduação*.

Os resultados são apresentados nas TAB. 12 a 17. A discussão desses resultados será apresentada em conjunto, logo após a TAB. 17.

Tabela 12 – Utilização dos instrumentos de transparência para a melhoria da gestão pública, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas

(grupo 3)

Variável	Melhoria na Gestão Pública				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Renda Mensal</b>					
Até 3 SM	192	136	0,29	-	-
Acima de 3 SM	41	39			
Total	233	175			
<b>Sexo</b>					
Feminino	199	137	0,30	-	-
Masculino	75	65			
Total	274	202			
<b>Faixa etária</b>					
Até 35 anos	158	120	0,77	-	-
Acima de 35 anos	116	82			
Total	274	202			
<b>Estado civil</b>					
Sem união estável	125	106	0,17	-	-
Com união estável	149	96			
Total	274	202			
<b>Exercício de atividade profissional</b>					
Não ocupado	24	25	0,26	-	-
Ocupado	250	177			
Total	274	202			
<b>Tempo de trabalho</b>					
Menos de 10 anos	177	129	0,77	-	-
Mais de 10 anos	59	39			
Total	236	168			
<b>Vínculo de trabalho</b>					
Setor privado	92	56	0,30	-	-
Setor público	154	119			
Total	246	175			
<b>Cursos em que está matriculado</b>					
Demais cursos	176	127	0,83	-	-
Administração Pública	98	75			
Total	274	202			
<b>Possui outra graduação</b>					
Não	184	135	0,98	-	-
Sim	90	67			
Total	274	202			
<b>Pós-graduação</b>					
Não	223	165	0,97	-	-
Sim	51	37			
Total	274	202			

Fonte: Dados da pesquisa



Tabela 13 – Utilização dos instrumentos de transparência para o fortalecimento da democracia, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas

(grupo 3)

Variável	Fortalecimento da democracia				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Renda mensal</b>					
Até 3 SM	242	86	0,75	-	-
Acima de 3 SM	57	23			
Total	299	109			
<b>Sexo</b>					
Feminino	248	88	0,92	-	-
Masculino	102	38			
Total	350	126			
<b>Faixa etária</b>					
Até 35 anos	203	75	0,85	-	-
Acima de 35 anos	147	51			
Total	350	126			
<b>Estado civil</b>					
Sem união estável	165	66	0,37	-	-
Com união estável	185	60			
Total	350	126			
<b>Exercício de atividade profissional</b>					
Não ocupado	33	16	0,38	-	-
Ocupado	317	110			
Total	350	126			
<b>Tempo de trabalho</b>					
Menos de 10 anos	226	80	0,95	-	-
Mais de 10 anos	72	26			
Total	298	106			
<b>Vínculo de trabalho</b>					
Setor privado	106	42	0,51	-	-
Setor público	205	68			
Total	311	110			
<b>Cursos em que está matriculado</b>					
Demais cursos	229	74	0,22	-	-
Administração pública	121	52			
Total	350	126			
<b>Possui outra graduação</b>					
Não	234	85	0,99	-	-
Sim	116	41			
Total	350	126			
<b>Pós-graduação</b>					
Não	283	105	0,63	-	-
Sim	67	21			
Total	350	126			

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 14 – Utilização dos instrumentos de transparência em respeito aos direitos fundamentais, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas (grupo 3)

Variável	Respeito aos direitos fundamentais				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Renda mensal</b>					
Até 3 SM	231	97	0,71	-	-
Acima de 3 SM	54	26			
Total	285	123			
<b>Sexo</b>					
Feminino	230	106	0,82	-	-
Masculino	98	42			
Total	328	148			
<b>Faixa etária</b>					
Até 35 anos	302	76	<b>0,04</b>	<b>1,52</b>	<b>1,14</b>
Acima de 35 anos	126	72			
Total	328	148			
<b>Estado civil</b>					
Sem união estável	164	67	0,39	-	-
Com união estável	164	81			
Total	328	148			
<b>Exercício de atividade profissional</b>					
Não ocupado	37	12	0,37	-	-
Ocupado	291	136			
Total	328	148			
<b>Tempo de trabalho</b>					
Menos de 10 anos	211	95	0,86	-	-
Mais de 10 anos	66	32			
Total	277	127			
<b>Vínculo de trabalho</b>					
Setor privado	102	46	0,96	-	-
Setor público	186	87			
Total	288	133			
<b>Cursos em que está matriculado</b>					
Demais cursos	219	84	<b>0,04</b>	<b>1,53</b>	<b>1,14</b>
Administração pública	109	64			
Total	328	148			
<b>Possui outra graduação</b>					
Não	218	101	0,78	-	-
Sim	110	47			
Total	328	148			
<b>Pós-graduação</b>					
Não	266	122	0,83	-	-
Sim	62	26			
Total	328	148			

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 15 – Utilização dos instrumentos de transparência no combate à corrupção, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas (grupo 3)

Variável	Combate à corrupção				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Renda mensal</b>					
Até 3 SM	261	67	0,09	-	-
Acima de 3 SM	56	24			
Total	317	91			
<b>Sexo</b>					
Feminino	264	72	0,37	-	-
Masculino	104	36			
Total	368	108			
<b>Faixa etária</b>					
Até 35 anos	217	61	0,73	-	-
Acima de 35 anos	151	47			
Total	368	108			
<b>Estado civil</b>					
Sem união estável	179	52	0,98	-	-
Com união estável	189	56			
Total	368	108			
<b>Exercício de atividade profissional</b>					
Não ocupado	38	11	0,89	-	-
Ocupado	330	97			
Total	368	108			
<b>Tempo de trabalho</b>					
Menos de 10 anos	238	68	0,98	-	-
Mais de 10 anos	77	21			
Total	315	89			
<b>Vínculo de trabalho</b>					
Setor privado	114	34	0,98	-	-
Setor público	212	61			
Total	326	95			
<b>Cursos em que está matriculado</b>					
Demais cursos	237	66	0,61	-	-
Administração pública	131	42			
Total	368	108			
<b>Possui outra graduação</b>					
Não	249	70	0,66	-	-
Sim	119	38			
Total	368	108			
<b>Pós-graduação</b>					
Não	300	88	0,90	-	-
Sim	68	20			
Total	368	108			

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 16 – Utilização dos instrumentos de transparência na melhoria do processo decisório, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas

(grupo 3)

Variável	Melhoria no processo decisório				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Renda mensal</b>					
Até 3 SM	287	41	0,91	-	-
Acima de 3 SM	69	11			
Total	356	52			
<b>Sexo</b>					
Feminino	295	41	0,96	-	-
Masculino	122	18			
Total	417	59			
<b>Faixa etária</b>					
Até 35 anos	243	35	0,99	-	-
Acima de 35 anos	174	24			
Total	417	59			
<b>Estado civil</b>					
Sem união estável	203	28	0,97	-	-
Com união estável	214	31			
Total	417	59			
<b>Exercício de atividade profissional</b>					
Não ocupado	44	5	0,79	-	-
Ocupado	373	54			
Total	417	59			
<b>Tempo de trabalho</b>					
Menos de 10 anos	267	39	0,97	-	-
Mais de 10 anos	85	13			
Total	352	52			
<b>Vínculo de trabalho</b>					
Setor privado	130	18	0,97	-	-
Setor público	238	35			
Total	368	53			
<b>Cursos em que está matriculado</b>					
Demais cursos	265	38	0,99	-	-
Administração pública	152	21			
Total	417	59			
<b>Possui outra graduação</b>					
Não	283	36	0,37	-	-
Sim	134	23			
Total	417	59			
<b>Pós-graduação</b>					
Não	341	47	0,83	-	-
Sim	76	12			
Total	417	59			

Fonte: Dados da pesquisa

Tabela 17 – Utilização dos instrumentos de transparência por curiosidade, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas (grupo 3)

Variável	Curiosidade				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Renda mensal</b>					
Até 3 SM	175	153	0,59	-	-
Acima de 3 SM	46	34			
Total	221	187			
<b>Sexo</b>					
Feminino	178	158	0,66	-	-
Masculino	78	62			
Total	256	220			
<b>Faixa etária</b>					
Até 35 anos	153	125		-	-
Acima de 35 anos	103	95			
Total	256	220			
<b>Estado civil</b>					
Sem união estável	133	98	0,13	-	-
Com união estável	123	122			
Total	256	220			
<b>Exercício de atividade profissional</b>					
Não ocupado	29	20	0,52	-	-
Ocupado	227	200			
Total	256	220			
<b>Tempo de trabalho</b>					
Menos de 10 anos	169	137	0,25	-	-
Mais de 10 anos	47	51			
Total	216	188			
<b>Vínculo de trabalho</b>					
Setor privado	76	72	0,65	-	-
Setor público	148	125			
Total	224	197			
<b>Cursos em que está matriculado</b>					
Demais cursos	162	141	0,93	-	-
Administração pública	94	79			
Total	256	220			
<b>Possui outra graduação</b>					
Não	167	152	0,43	-	-
Sim	89	68			
Total	256	220			
<b>Pós-graduação</b>					
Não	199	189	<b>0,02</b>	<b>0,57</b>	<b>0,79</b>
Sim	57	31			
Total	256	220			

Fonte: Dados da pesquisa

A análise das TAB. 12 a 17 indica que os estudantes que utilizam os instrumentos de transparência, consideradas as diferentes finalidades, são predominantemente do sexo feminino, têm até 35 anos de idade, possui renda até 3 salários mínimos e vivem em união estável. A exceção foi observada para as finalidades *melhoria na gestão pública* e *fortalecimento da democracia*, uma vez que para esses dois critérios predominou a situação “sem união estável”.

O perfil ocupacional é caracterizado pelo predomínio de estudantes ocupados, trabalham no setor público e têm tempo de trabalho inferior a menos de 10 anos. Já o perfil acadêmico é caracterizado por cursar outros cursos que não Administração Pública e não possuir outra graduação ou pós-graduação.

Não houve associação estatística entre a maioria das variáveis dependentes e independentes. No entanto, verificou-se que as variáveis *curso em que está matriculado* e *faixa etária* apresentaram p-valor menor que 0,05 (TAB. 14). Desta forma, existem evidências, ao nível de 5% de significância, para rejeitar a hipótese nula, ou seja, há indícios de que as variáveis se associaram à utilização de instrumentos de transparência em respeito aos direitos fundamentais.

Para a variável *faixa etária*, a razão de chance (RC) obtida foi de 1,51, indicando que a chance de o estudante não utilizar os instrumentos de transparência em respeito aos direitos fundamentais, em relação a quem utiliza, é 51% maior para aqueles que possuem menos de 35 anos, em relação aos que possuem mais de 35 anos. O risco relativo (RR) encontrado foi de 1,14, indicando que as pessoas com idade até 35 anos têm 14% mais chances de não utilizar os instrumentos de transparência em respeito aos direitos fundamentais do que os estudantes com idade superior a 35 anos.

Para a variável *curso em que está matriculado*, a razão de chance (RC) obtida foi de 1,53, indicando que a chance de o estudante não utilizar os instrumentos de transparência em respeito aos direitos fundamentais em relação a quem utiliza é 53% maior para os estudantes que são dos demais cursos, em relação aos estudantes que são do curso de Administração Pública. O risco relativo (RR) encontrado foi de 1,15, indicando que os estudantes matriculados nos demais cursos têm 15% mais chances de não utilizar os instrumentos de transparência em respeito aos direitos fundamentais do que os estudantes matriculados no curso de Administração.

Além disso, verifica-se, na TAB. 17, que a variável *existência de pós-graduação* apresentou p-valor < 0,05. Desta forma, existem evidências, ao nível de 5% de

significância, para rejeitar a hipótese nula, ou seja, há indícios de que a variável se associou à utilização de instrumentos de transparência por curiosidade.

Para a variável *existência de pós-graduação*, a razão de chance (RC) obtida foi de 0,57, indicando que a chance de o estudante não utilizar o instrumento de transparência por curiosidade, em relação a quem utiliza, é 43% menor para os estudantes que não possuem pós-graduação, em relação aos que possuem. O risco relativo (RR) encontrado foi 0,79, indicando que os estudantes que não possuem pós-graduação têm 21% menos chances de não utilizar o instrumento de transparência por curiosidade do que os que possuem.

Há que se considerar que o questionário aplicado permitiu a escolha de mais de uma alternativa neste quesito “finalidade de utilização dos instrumentos de transparência”, o que pode interferir nos resultados das associações.

#### 4.4.3 Frequência de utilização dos instrumentos de transparência por estudantes do grupo 3

Os estudantes foram solicitados a indicar com que frequência utilizavam os instrumentos de transparência. O resultado está na TAB. 18.

Tabela 18 – Frequência de utilização dos instrumentos de transparência, por estudantes do grupo 3

<b>Frequência</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Diária	28	5,9
Semanal	59	12,4
Quinzenal	24	5,0
Mensal	122	25,6
Raramente	237	49,8
Não informado	6	1,3
<b>Total</b>	<b>476</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Dados da pesquisa

Embora a utilização dos instrumentos de transparência esteja vinculada à melhoria da gestão democrática e da *accountability*, conforme verificado na TAB. 11, quase metade dos estudantes que utilizam tais instrumentos o faz raramente e apenas pequena parcela dos estudantes utilizam esses instrumentos com maior frequência (diária, semanal ou quinzenal). Esse fato pode estar relacionado às exigências ou

características do próprio trabalho, que no setor público não necessariamente está relacionado ao exercício de atividades administrativas que demandem o uso constante desses instrumentos.

#### 4.4.4 Avaliação da qualidade dos instrumentos garantidores da transparência por estudantes do grupo 3

Os instrumentos de transparência foram avaliados pelos estudantes do grupo 3 com base nos critérios de qualidade: facilidade de localização da informação, relevância da informação, clareza e objetividade da informação, confiabilidade da informação, linguagem utilizada e compreensão da informação.

Os resultados são apresentados na Tabela 19.

Tabela 19 – Avaliação da qualidade da informação dos instrumentos de transparência, por estudantes do grupo 3

(continua)

Variável	Instrumentos de transparência	
	Quantidade	%
<b>Localização da informação</b>		
Ótimo	48	10,7
Bom	203	45,2
Regular	148	33,0
Ruim	31	6,9
Péssimo	19	4,2
Total	449	100,00
<b>Relevância das informações</b>		
Ótimo	76	16,9
Bom	229	50,8
Regular	119	26,4
Ruim	18	4,0
Péssimo	9	2,0
Total	451	100,0
<b>Clareza e objetividade</b>		
Ótimo	40	8,9
Bom	196	43,5
Regular	153	33,9
Ruim	41	9,1
Péssimo	21	4,7
Total	451	100,0



Tabela 19 – Avaliação da qualidade da informação dos instrumentos de transparência, por estudantes do grupo 3  
(conclusão)

Variável	Instrumentos de transparência Quantidade	%
<b>Confiabilidade das informações</b>		
Ótimo	54	12,1
Bom	179	40,0
Regular	150	33,5
Ruim	36	8,0
Péssimo	29	6,5
Total	448	100,0
<b>Linguagem utilizada</b>		
Ótimo	61	13,5
Bom	210	46,5
Regular	128	28,3
Ruim	33	7,3
Péssimo	20	4,4
Total	452	100,0
<b>Compreensão das informações</b>		
Ótimo	49	10,8
Bom	206	45,6
Regular	151	33,4
Ruim	23	5,1
Péssimo	23	5,1
Total	452	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

Para todos os critérios de qualidade avaliados, houve o predomínio de avaliações como “bom”, seguido de “regular”. Os itens com menores proporções de avaliação como bom/ótimo foram: “clareza e objetividade”, com 52,4%, e “confiabilidade”, com 52,1%. O item “relevância” foi o que obteve maior proporção de avaliações como bom/ótimo (67,7%), sugerindo que a informação fornecida pelos instrumentos são avaliadas como relevantes. No entanto, não foram tão bem avaliadas para os quesitos “clareza e objetividade” e “confiabilidade”. Esses achados sugerem que, de modo geral, as informações disponibilizadas são adequadas e suficientes para o exercício da *accountability*, de modo a diminuir a assimetria de informações. De outro lado, carecem de melhorias na qualidade das informações prestadas quanto a sua clareza e confiabilidade.

A seguir, analisam-se com mais detalhes os instrumentos de transparência utilizados por pelo menos 50% dos estudantes do grupo 3 (TAB. 10), quais sejam: Portal da Transparência e Ouvidoria. Serão objeto de estudo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas, a finalidade e a frequência da utilização de cada um

desses instrumentos, assim como a qualidade deles, expressa nas variáveis *facilidade de localização, relevância, clareza e objetividade, confiabilidade, linguagem utilizada e compreensão das informações disponibilizadas*.

#### **4.5 Análise dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria**

Dos instrumentos utilizados pelos participantes, apenas dois ultrapassaram 50% de respostas positivas para sua utilização: Portal de Transparência, utilizado por 75,2% dos estudantes, e Ouvidoria, por 51,5% dos estudantes. Eles serão analisados em conjunto.

##### **4.5.1 Perfil socioeconômico, ocupacional e acadêmico dos instrumentos de transparência Portal da Transparência e Ouvidoria**

A fim de verificar possíveis associações entre a utilização dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidorias (variáveis dependentes) e as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas, foram elaboradas as TAB. 20 e 21. As variáveis independentes consideradas foram: *renda, sexo, faixa etária, estado civil, exercício de atividade profissional, tempo de trabalho, vínculo de trabalho, curso em que está matriculado, existência de outra graduação e existência de pós-graduação*.

Tabela 20 – Utilização do instrumento Portal da Transparência, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas, por estudantes do grupo 3

Variável	Utiliza Portal da Transparência				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Renda mensal</b>					
Até 3 SM	76	252	0,66	-	-
Acima de 3 SM	21	59			
Total	97	311			
<b>Sexo</b>					
Feminino	84	252	0,96	-	-
Masculino	34	106			
Total	118	358			
<b>Faixa etária</b>					
Até 35 anos	69	209	0,93	-	-
Acima de 35 anos	49	149			
Total	118	358			
<b>Estado civil</b>					
Sem união estável	53	178	0,42	-	-
Com união estável	65	180			
Total	118	358			
<b>Exercício de atividade profissional</b>					
Não ocupado	14	35	0,64	-	-
Ocupado	104	323			
Total	118	358			
<b>Tempo de trabalho</b>					
Menos de 10 anos	75	231	0,63	-	-
Mais de 10 anos	21	77			
Total	96	308			
<b>Vínculo de trabalho</b>					
Setor privado	37	111	0,99	-	-
Setor público	67	206			
Total	104	317			
<b>Cursos em que está matriculado</b>					
Demais cursos	82	221	0,16	-	-
Administração pública	36	137			
Total	118	358			
<b>Possui outra graduação</b>					
Não	77	242	0,72	-	-
Sim	41	116			
Total	118	358			
<b>Pós-graduação</b>					
Não	99	289	0,53	-	-
Sim	19	69			
Total	118	358			

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se, que entre os estudantes que utilizam o Portal da Transparência predominam aqueles com o seguinte perfil: são do sexo feminino, possuem renda inferior a 3 salários mínimos, situam-se na faixa etária de até 35 anos, cursam outros cursos que não a Administração Pública e não têm outro curso de graduação ou pós-graduação. Com relação ao perfil ocupacional, a maioria exerce atividade ocupacional por até 10 anos em alguma instituição pública.

Embora as proporções sejam maiores para essas características, não houve diferenças estatisticamente significativas ( $p < 0,05$ ) entre os grupos para todas as variáveis independentes analisadas.

A TAB. 21 apresenta a análise da variável dependente *utiliza ouvidoria* com base nas variáveis independentes eleitas: *renda, sexo, faixa etária, estado civil, exercício de atividade profissional, tempo de trabalho, tipo de vínculo de trabalho, curso que frequenta, existência de outro curso de graduação e existência de pós-graduação*.

Tabela 21 – Utilização do instrumento Ouvidoria, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas, por estudantes do grupo 3

(continua)

Variável	Utiliza Ouvidoria				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Renda mensal</b>					
Até 3 SM	152	176	0,91	-	-
Acima de 3 SM	37	43			
Total	189	219			
<b>Sexo</b>					
Feminino	155	181	0,13	-	-
Masculino	76	64			
Total	231	245			
<b>Faixa etária</b>					
Até 35 anos	146	132	<b>0,04</b>	<b>1,47</b>	<b>1,22</b>
Acima de 35 anos	85	113			
Total	231	245			
<b>Estado civil</b>					
Sem união estável	113	118	0,94	-	-
Com união estável	118	127			
Total	231	245			
<b>Exercício de atividade profissional</b>					
Não ocupado	25	24	0,83	-	-
Ocupado	206	221			
Total	231	245			
<b>Tempo de trabalho</b>					
Menos de 10 anos	149	157	0,21	-	-
Mais de 10 anos	40	58			
Total	189	215			
<b>Vínculo de trabalho</b>					
Setor privado	79	69	0,13	-	-
Setor público	123	150			
Total	202	219			
<b>Cursos em que está matriculado</b>					
Demais cursos	153	150	0,30	-	-
Administração pública	78	95			
Total	231	245			

Tabela 21 – Utilização do instrumento Ouvidoria, segundo as variáveis socioeconômicas, ocupacionais e acadêmicas, por estudantes do grupo 3 (conclusão)

Variável	Utiliza Ouvidoria				
	Não	Sim	P	RC	RR
<b>Possui outra graduação</b>					
Não	169	150	0,00	1,73	1,34
Sim	62	95			
Total	231	245			
<b>Pós-graduação</b>					
Não	195	193	0,14	-	-
Sim	36	52			
Total	231	245			

Fonte: Dados da pesquisa

Do mesmo modo que observado para o Portal da Transparência, a TAB. 21 mostra que entre os estudantes que utilizam o instrumento Ouvidoria, o perfil que predomina é: são do sexo feminino, têm renda inferior a 3 salários mínimos, situam-se na faixa etária de até 35 anos, cursam outros cursos que não Administração Pública e não têm outro curso de graduação ou pós-graduação. Com relação ao perfil ocupacional, a maioria também exerce atividade ocupacional por até 10 anos em alguma instituição pública.

Verificou-se, ainda, que as variáveis *faixa etária* e *existência de outra graduação* apresentaram p-valor < 0,05. Desta forma, existem evidências, ao nível de 5% de significância, para rejeitar a hipótese nula, ou seja, há indícios de que as variáveis se associaram à utilização de instrumentos de ouvidoria.

Para a variável *faixa etária*, a razão de chance (RC) obtida foi de 1,47, o que indicando que a chance de o estudante não utilizar o instrumento de ouvidoria, em relação a quem utiliza, é 47% maior para os estudantes que possuem até 35 anos, em relação aos estudantes que possuem mais que 35 anos. O risco relativo (RR) encontrado foi de 1,22, indicando que os estudantes com idade até 35 anos têm 22% mais chances de não utilizar o instrumento ouvidoria do que os estudantes com idade superior a 35 anos.

Para a variável *existência de outra graduação*, a razão de chance (RC) obtida foi de 1,73, indicando que a chance de o estudante não utilizar os instrumentos de

ouvidoria, em relação a quem utiliza, é 73% maior para os estudantes que não possuem outra graduação, em relação a quem possui. O risco relativo (RR) encontrado foi de 1,34, indicando que os estudantes que não possuem outra graduação têm 34% mais chances de não utilizar o instrumento ouvidoria do que os que possuem. Para as demais categorias analisadas, não foram constatadas associações estatísticas.

Reitera-se que ouvidoria é, por natureza, um instrumento de mais fácil utilização por pessoas mais jovens, por não terem um vínculo estrito com a situação de trabalho. Além disso, tem-se verificado ao longo do estudo que a chance de utilização de instrumento de transparência é maior quando os estudantes cursaram previamente outra graduação.

#### 4.5.2 Finalidade de utilização dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria

Foram disponibilizadas no questionário diversas opções de finalidade para que os estudantes indicassem onde se enquadrariam. Observou-se que a maioria dos estudantes (44,4% para o Portal da Transparência e 46,5% para Ouvidoria) declarou utilizar instrumentos de transparência por curiosidade, seguida por busca de melhoria na gestão pública (43,3% para o Portal da Transparência e 44,1 para Ouvidoria). O resultado é apresentado na TAB. 22.

Tabela 22 – Finalidade de utilização dos instrumentos Portal de Transparência e Ouvidoria, por estudantes do grupo 3

Finalidade	Portal da Transparência		Ouvidoria	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Curiosidade	159	44,4	114	46,5
Melhoria na gestão Pública	155	43,3	108	44,1
Respeito aos direitos fundamentais	112	31,3	76	31,0
Fortalecimento da democracia	93	26,0	63	25,7
Combate à corrupção	81	22,6	55	22,5
Melhoria no processo decisório	42	11,7	30	12,2
Outros	44	12,3	30	12,2

Fonte: Dados da pesquisa.

A TAB. 22 mostra que as finalidades de utilização dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria se encontram distribuídas em proporções muito

semelhantes. Em ambas, a utilização por curiosidade foi a que mais se destacou. A que menos se destacou foi a melhoria no processo decisório. Este achado sugere que alguns estudantes não necessariamente estão utilizando os instrumentos de transparência para acompanhamento das ações governamentais. No entanto, ainda que a maioria tenha declarado utilizar tais instrumentos por curiosidade, tal fato não exclui a possibilidade de os estudantes também utilizarem esses dois instrumentos para as demais finalidades, uma vez que o questionário admitia mais de uma resposta. Há que se destacar, ainda, que a somatória das proporções das demais finalidades supera sobremaneira a utilização apenas por curiosidade, o que pode ser considerado um aspecto favorável ao acompanhamento das ações do Estado e à *accountability*.

Na sequência, apresentam-se os dados relativos à frequência de utilização dos dois instrumentos de transparência em destaque.

#### 4.5.3 Frequência de utilização dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidorias

Na TAB. 23 apresenta-se a frequência de utilização dos instrumentos Portal da transparência e Ouvidoria.

Tabela 23 – Frequência de utilização dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria, por estudantes do Grupo 3

Frequência	Portal da Transparência		Ouvidoria	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Diária	15	4,2	10	4,1
Semanal	42	11,7	28	11,4
Quinzenal	19	5,3	11	4,5
Mensal	94	26,3	67	27,3
Raramente	182	50,8	126	51,4
Não informado	6	1,7	3	1,2
Total	358	100,0	245	100,0

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se nessa tabela que as frequências de utilização dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria se encontram distribuídas em proporções muito semelhantes, com predomínio da frequência de utilização “raramente” tanto para o Portal da Transparência quanto para a Ouvidoria. Já a menor proporção

correspondeu àqueles que declararam utilizar esses instrumentos diariamente, seguida dos que os utilizam quinzenalmente. Tal fato demonstra que, embora se trate de instrumentos mais acessíveis à população, ainda assim sua frequência de utilização é baixa. No entanto, destaca-se que esse fato pode estar relacionado à inexistência de exigências por parte das atividades laborais dos que se declararam ocupados, uma vez que nem todos trabalham em atividades administrativas no serviço público.

#### 4.5.4 Avaliação da qualidade de informação dos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria

A TAB. 24 apresenta a avaliação da qualidade da informação contida nos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria.

Tabela 24 – Avaliação da qualidade da informação prestada pelos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria, por estudantes do grupo 3

(continua)

Variável	Portal da Transparência		Ouvidoria	
	Quantidade	%	Quantidade	%
<b>Localização</b>				
Ótimo	38	11,0	27	11,3
Bom	155	44,9	113	47,1
Regular	114	33,0	73	30,4
Ruim	26	7,6	20	8,3
Péssimo	12	3,5	7	2,9
Total	345	100,0	240	100,0
<b>Relevância</b>				
Ótimo	62	17,9	42	17,4
Bom	172	49,6	129	53,5
Regular	96	27,7	59	24,5
Ruim	13	3,7	7	2,9
Péssimo	4	1,1	4	1,7
Total	347	100,0	241	100,0
<b>Clareza e objetividade</b>				
Ótimo	29	8,4	23	9,5
Bom	151	43,5	104	43,0
Regular	118	34,0	85	35,1
Ruim	34	9,8	22	9,1
Péssimo	15	4,3	8	3,3
Total	347	100,0	242	100,0



Tabela 24 – Avaliação da qualidade da informação prestada pelos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria, por estudantes do grupo 3  
(conclusão)

Variável	Portal da Transparência		Ouvidoria	
	Quantidade	%	Quantidade	%
<b>Confiabilidade das informações</b>				
Ótimo	42	12,2	32	13,3
Bom	134	39,1	97	40,3
Regular	120	35,0	82	34,0
Ruim	29	8,4	16	6,6
Péssimo	18	5,3	14	5,8
Total	343	100,0	241	100,0
<b>Linguagem utilizada</b>				
Ótimo	50	14,4	38	15,6
Bom	158	45,6	109	44,9
Regular	99	28,5	69	28,4
Ruim	25	7,2	17	7,0
Péssimo	15	4,3	10	4,1
Total	347	100,0	243	100,0
<b>Compreensão da informação</b>				
Ótimo	37	10,7	27	11,2
Bom	159	45,8	116	47,9
Regular	115	33,1	79	32,6
Ruim	18	5,2	11	4,6
Péssimo	18	5,2	9	3,7
Total	347	100,0	242	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

A TAB. 24 mostra que a avaliação dos indicadores de qualidade da informação prestada nos instrumentos Portal da Transparência e Ouvidoria também apresenta distribuição em proporções muito semelhantes nos dois grupos, com predomínio da avaliação “bom”, seguida de “regular” para todos os parâmetros.

O parâmetro “relevância das informações” foi o que apresentou melhor proporção de avaliações como “ótimo e “bom” para os dois instrumentos, com predomínio de avaliações positivas para a Ouvidoria. Os parâmetros mais mal avaliados foram “confiabilidade” e “clareza e objetividade” das informações em ambos os instrumentos, principalmente para o Portal da Transparência.

Esses achados sugerem que os dois instrumentos de transparência mais utilizados pelos estudantes do grupo 3 foram bem avaliados de maneira geral. No entanto, carecem de aprimoramentos para que possam inspirar maior confiança nas informações disponíveis aos usuários, assim como na objetividade das mesmas.

#### 4.7 Significado da transparência pública, percepção e sugestões para melhoria dos instrumentos de transparência

Na investigação qualitativa foram feitas três perguntas: Qual é o significado da expressão *Transparência no serviço público?*; Qual seria a percepção dos estudantes sobre a importância da transparência no serviço público?, e, por fim, se há alguma sugestão para melhorar os instrumentos de transparência?

Os resultados apresentados consideram apenas as respostas do grupo 3, que conhecem e utilizam os instrumentos de transparências.

A maioria dos estudantes expressou sua compreensão do significado da transparência como algo que possibilita o acesso à informação relativa aos atos e as intenções dos agentes públicos, ressaltando, todavia, que não basta permitir o acesso à informação, pois ela também deve ser compreensível para os cidadãos, conforme se depreende na fala de um deles:

Transparência é o fornecimento de informações de recursos recebidos, da mesma forma que a aplicação dos mesmos em linguagem acessível e clara para toda a sociedade (Participante 717).

Outros estudantes associaram tal significado ao termo *answerability*, uma das dimensões da *accountability*, que significa o cumprimento da obrigação dos políticos e funcionários públicos de informar suas decisões de forma adequada e justificá-las. Ressaltou um dos estudantes:

É necessário ser transparente no serviço, seja qual for a função que ocupa nas repartições públicas, é estar sempre em dia com as prestações de contas, com a população em geral, dar sempre o melhor atendimento e esclarecimentos necessários para uma gestão transparente (Participante 364).

Alguns estudantes destacaram que a transparência é requisito obrigatório para o comportamento dos políticos e agentes públicos, cabendo a eles permitir a interação com os cidadãos, conforme destacou um participante:

No meu ponto de vista, envolve clareza, dignidade, honestidade no serviço público, deixar aberto um espaço para a população interagir com o mesmo (Participante 715).

Para alguns estudantes, a transparência significa um instrumento a mais para o exercício do controle sobre as finanças públicas, para além daqueles controles formais já estabelecidos, como tribunais de contas, controladorias e auditorias Internas. Dessa forma, o acesso à informação pelo público possibilitaria o controle dos cidadãos sobre as atividades de seus representantes eleitos e dos gestores que empregam os recursos públicos na execução das políticas públicas. Declarou um dos participantes sobre a transparência no setor público:

Um mecanismo que permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com o intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (Participante 496).

Grande destaque foi dado ao significado de transparência como requisito essencial para o combate à corrupção, possivelmente, tendo em vista o momento que o país atravessa, marcado por denúncias de desvios de recursos por agentes públicos. Relatou um dos participantes:

Transparência é tratar todos os processos decisórios do setor público de forma aberta, mostrando para a população onde o dinheiro público está sendo empregado e o que está custeado. A transparência é uma ferramenta muito importante para o combate à corrupção (Participante 108).

Também houve destaque para a necessidade de maior participação dos cidadãos na utilização dos instrumentos de transparência como forma de fortalecer a democracia, assim como maior interação entre os cidadãos e seus representantes e agentes públicos.

Uma forma de o cidadão exercer sua influência na política pública (Participante 175).

É, essencialmente, democrática. Amplia o espaço de controle por parte da sociedade, afirma os próprios direitos humanos e consolida a divulgação das contas públicas (Participante 681).

Também foi mencionada a melhoria da prestação de serviços públicos como um dos alvos da transparência:

Transparência significa a busca da participação da sociedade em melhorias dos serviços prestados, bem como a fiscalização dos mesmos e uso dos recursos (Participante 662).

Quando indagados sobre como percebem a importância da transparência no serviço público, alguns estudantes expressaram, além dos aspectos acima mencionados, o aumento da confiança na relação Estado/Sociedade.

É importante para o bom relacionamento e confiança da comunidade em seus administradores, criando, assim, o bom funcionamento da cidade (Participante 31).

Considero essencial, pois clareza e verdade nas informações geram confiança e respeito por quem às divulga (Participante 678).

Acho importante que todos verifiquem o que está sendo feito, por quem está sendo feito, para que possamos manifestar sobre alguma decisão, sabendo do que estamos falando, e não só repetindo o que ouvimos (Participante 4).

Também a maior visibilidade das ações do Estado foi citada por alguns estudantes.

Maneira de mostrar os investimentos e gastos com impostos pagos pela população (Participante 150).

Importante para compreensão dos processos, para resolução de problemas, garantia dos direitos, acolhimentos de novas ideias e soluções, participação do cidadão e para prestação de contas a comunidade (Participante 752).

As sugestões dos participantes para melhorar os instrumentos de transparência incluíram aspectos como: ampliação do acesso a esses instrumentos, por meio de campanhas de estímulo à participação cidadã; promoção de formação continuada de agentes públicos; melhoria da legislação, com consequente fiscalização de sua aplicação; melhoria da qualidade das informações prestadas aos cidadãos, visando garantir a sua veracidade, tempestividade e integralidade; e melhorar o acesso da população às diferentes tecnologias de informação.

É necessário maior divulgação dos *sites*, pois, mesmo com tanta ferramentas de divulgação, como as redes sociais, percebo que o Estado não tem interesse que a sociedade conheça estes sites. Eles existem com uma participação mínima popular (Participante 538).

Deveria haver campanhas que incentivem a participação mais ativa dos cidadãos, começando nas escolas, enfocando não só direitos mas também deveres (Participante 124).

Aprimorar os controles sociais; Exemplo, fui membro do CACS-FUNDEB em meu município por seis anos. Neste período não tivemos treinamento para exercer uma função que nos exigia conhecimentos técnico. Menos ainda, não tivemos nenhum suporte técnico e financeiro (Participante 292).

Acho que, para haver a melhoria esperada, tem que realmente fazer valer as leis, porque não adianta você saber do problema, denunciar e eles fazerem vista grossa. Por isso, muitas vezes, deixamos de denunciar, pois, além de fazerem vista grossa, ainda entregam (Participante 740).

Publicidade e clareza da informação com linguagem objetiva e direta. Às vezes, a informação está lá, porém, muitas vezes o cidadão não sabe como encontrá-la ou interpretá-la (Participante 104).

Atualização constante dos *sites* institucionais com informações relevantes de como estão sendo gastos os recursos públicos (participante 171).

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O modelo teórico que orientou este estudo constituiu uma tentativa de aproximação da teoria de agência, que tem como um de seus elementos a assimetria de informações entre o principal (os “proprietários” da “empresa” - no caso, os estudantes pesquisados enquanto cidadãos e potenciais usuários destes instrumentos) e o agente (no caso, o Estado, representado por políticos e gestores públicos).

Para Stiglitz (2002), o cidadão, na condição de principal desta relação, tem o direito de saber, de falar e de ser informado sobre o que o governo está fazendo e por quê, para que tenha subsídio para o debate, reduzindo, dessa forma, a assimetria de informação. Para reduzir a assimetria de informação entre as partes, o Estado deve prover o cidadão de informações que tenham os atributos de qualidade, que neste estudo foram mensurados por critérios de localização, relevância, clareza e objetividade, confiabilidade, linguagem utilizada e compreensão, que, no geral, foram bem avaliados pelos estudantes.

Com estes atributos de qualidade, o cidadão terá melhores condições para exercer o acompanhamento das ações governamentais e promover a *accountability*. No primeiro caso, poderá contribuir para a formulação das políticas públicas (audiências públicas, conselhos, referendos etc.), mediante o monitoramento e a fiscalização dos agentes públicos; no segundo, terá mais informações para pedir esclarecimentos e justificativas aos agentes públicos.

Neste estudo, verificou-se que o perfil socioeconômico foi caracterizado pelo predomínio de estudantes que ganham até três salários mínimos, sendo identificadas associações entre utilização dos instrumentos de transparência e *vínculo de trabalho*, *existência de outra graduação* e *existência de pós-graduação*. A esse respeito, estudo conduzido por Cruz *et al.* (2011), que avaliou 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil, identificou evidências empíricas que apontaram para a existência de baixos níveis de transparência na maioria desses municípios. Tal achado foi considerado incompatível com o nível de

desenvolvimento socioeconômico de alguns deles. Os autores verificaram, ainda, a existência de associação entre os níveis socioeconômicos e os níveis de transparência disponibilizados para a divulgação das ações da gestão pública dos municípios, sugerindo que, quanto melhores as condições socioeconômicas, melhores os níveis de transparência disponibilizados por parte dos municípios.

Figueiredo; Santos (2013) desenvolveram estudo exploratório descritivo em artigos, livros, teses, dissertações e sites sobre participação social e transparência na administração pública brasileira. De acordo com esses autores, são vários os vários instrumentos de participação social, citando como exemplos: conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, ouvidoria e audiências públicas. No entanto, os autores ressaltam que esses instrumentos ainda são pouco conhecidos pela sociedade, sendo necessária maior aproximação do cidadão com os mesmos. A internet seria, na atualidade, a principal forma de promoção dessa aproximação.

Nesse aspecto, Platt Neto *et al.* (2007) destacaram a importância da internet como forma emergente de divulgação das contas públicas, ressaltando o seu incremento a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 1998.

Os instrumentos de transparência mais utilizados pelos estudantes que participaram deste estudo foram o Portal da transparência (75,2%) e a Ouvidoria (51,5%). A esse respeito, Queiroz (2012) relata que o crescimento da quantidade de ouvidorias foi bastante expressivo no período de 2003 a 2009, com um acréscimo de 277% no número de ouvidorias no serviço público brasileiro.

Identificou-se, nesta pesquisa, que 44,4% dos participantes que usam o Portal de transparência tinham como finalidade a curiosidade. No estudo conduzido por Feire (2014), este percentual foi de 32,6%; Freire e Batista (2014) identificaram que 42% dos respondentes que acessaram o Portal o fizeram para verificar a remuneração de servidores públicos federais.

Ainda, em relação ao portal da transparência, Nazário, Silva e Rover (2012) relataram que, com o desenvolvimento de novas tecnologias e ferramentas de

informação e comunicação, esse instrumento vem sendo cada vez mais utilizado, especialmente no serviço público federal.

Com relação à finalidade da utilização dos instrumentos de transparência, nesta pesquisa 43,3% utilizaram o Portal da Transparência visando à melhoria da gestão pública. Damatta (2011) aponta que, para aqueles que escolheram este instrumento (29,4%), a finalidade foi obter o fortalecimento da administração pública, englobando: “fortalecimento da credibilidade da administração pública”, (13,0%); “aproximação entre o cidadão e a administração pública” (8,6%); e “aumento da confiança do cidadão da administração pública (7,8%)”.

Dos participantes desta pesquisa, 22,6% utilizaram o Portal da transparência visando ao combate à corrupção, se aproximando dos achados de Damatta (2011), que encontrou 20,6% de pessoas que perseguem o mesmo objetivo.

De outro lado, o percentual daqueles que utilizam com maior frequência o Portal da Transparência diariamente ou semanalmente, foi de 15,9% nesta pesquisa. Esses achados são diferentes dos de Freire (2014) e Freire e Batista (2014) encontraram 21% dos participantes de seus estudos na mesma situação.

No presente estudo, foram pior avaliados os itens confiabilidade e clareza e objetividade das informações disponibilizadas pelos instrumentos de transparência. A esse respeito, Figueiredo; Santos (2013) destacam que a informação disponibilizada deve ser objetiva, mas completa e de fácil compreensão, proporcionando segurança ao cidadão quanto à confiabilidade nas mesmas. De acordo com os autores, uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida, pois sempre restará uma lacuna que dificultará a compreensão das informações por parte da sociedade.

A localização das informações no Portal da Transparência foi considerada boa e ótima para 55,9% dos participantes desta pesquisa. Este achado concorda com os de Freire (2014), que encontrou 56,3% de participantes que declararam sempre ou, na maioria das vezes, encontrar o que procuram. Também concordam com os achados de Freire; Batista (2014), cujo percentual foi de 54%.



A compreensão da informação do Portal da Transparência foi, para 56,5% dos estudantes que participaram deste estudo, considerada ótima ou boa. Já Freire (2014) apurou que 66,2% consideraram as informações de fácil ou muito fácil compreensão, enquanto Freire e Batista (2014) encontraram 65% com a mesma opinião.

A confiabilidade das informações foi considerada ótima e boa para 51,3% dos estudantes que participaram desta pesquisa. Já Freire (2014) identificou um percentual maior, de 77,7% de pessoas que consideraram as informações dos instrumentos de transparência como confiáveis e muito confiáveis. Freire e Batista (2014) encontraram 76% de participantes nesta situação.

Neste estudo, ao apontarem como finalidades da utilização dos instrumentos de transparência a melhoria na gestão pública, o combate à corrupção, a melhoria do processo decisório, percebe-se preocupação com o conteúdo social e com a promoção da *accountability*. Ainda assim, é preciso que os cidadãos reconheçam os instrumentos de transparência como recursos para o efetivo controle das ações governamentais e dos gastos públicos, utilizando-os e contribuindo para seu aprimoramento. Dessa forma, a assimetria de informação poderá ser reduzida e a democracia fortalecida.

## 6 CONCLUSÕES

Este estudo buscou explicitar a utilização dos instrumentos de transparência por parte de estudantes universitários de cursos EAD, considerados potenciais usuários de tais instrumentos por, além de estarem cursando o terceiro grau, também têm acesso facilitado à internet e a outros meios de comunicação, por exigência dos cursos EAD.

Embora se trate de um grupo mais homogêneo, se consideradas as variáveis socioeconômicas analisadas, trata-se de cidadãos provenientes de diferentes estados e municípios, os quais, de certa forma, poderiam representar diferentes percepções sobre o tema abordado. Assim, esse segmento da sociedade se mostrou adequado para a avaliação de assimetrias no acesso às informações sobre os atos e intenções de governantes e gestores, disponibilizadas pelos órgãos públicos.

Para que seja reduzida essa assimetria, é preciso disponibilizar à sociedade instrumentos que possibilitem o acesso às ações e intenções do Estado, em seus diferentes níveis, de forma transparente e com qualidade.

Apurou-se que os participantes do estudo, muitos deles estudantes de Administração Pública, utilizam, em sua maioria, os instrumentos de transparência disponíveis, com destaque para o Portal da Transparência e, a Ouvidoria, muito embora muitos deles o façam com baixa frequência, e muitas vezes, apenas por curiosidade. No entanto, constatou-se também que a utilização de tais instrumentos pelos estudantes objetiva garantir a melhoria do acompanhamento das ações do Estado e a *accountability*, especialmente por parte daqueles que também trabalham no setor público.

Constatou-se forte associação envolvendo a existência prévia de cursos de graduação e de pós-graduação na utilização dos instrumentos de transparência, sugerindo que quanto mais anos de estudo maior a probabilidade de esses estudantes utilizarem os instrumentos de transparência e, portanto, de reduzir a

assimetria de informações. Em relação às finalidades de utilização dos instrumentos, verificou-se associação estatística entre o uso dos instrumentos de transparência por curiosidade e a inexistência prévia de pós-graduação, demonstrando que ter pós-graduação diminui as chances de o estudante utilizar os instrumentos de transparência por curiosidade.

Também, a existência de vínculo de trabalho, especialmente no serviço público, apresentou essa associação, aumentando ainda mais a chance de utilização dos instrumentos de transparência.

Associações estatísticas também foram verificadas entre a utilização dos instrumentos de transparência em respeito aos direitos fundamentais e as variáveis independentes *faixa etária* e *curso em que o estudante está matriculado* sendo que a faixa etária acima de 35 anos apresentou maior probabilidade de não utilização dos instrumentos para garantia dos direitos fundamentais do que os da mesma faixa que utilizam. De outro lado, o fato de o estudante cursar Administração Pública não se mostrou um fator determinante na utilização dos instrumentos de transparência, contrariando o esperado, possivelmente pelo fato de que a maioria deles era recém ingressa no curso.

Pode-se concluir que os estudantes avaliam, de maneira geral, como positivos os instrumentos de transparência, embora alguns aspectos, como clareza e objetividade das informações e, principalmente, confiabilidade nas informações prestadas, sejam merecedores de maior atenção por parte dos governos, pois foram alvo de críticas por parcela dos participantes do estudo.

Destacaram-se nesse aspecto, algumas manifestações a respeito do significado e da importância da transparência no setor público, que enfatizaram aspectos como: fortalecimento da cidadania, da democracia, combate à corrupção, melhoria da gestão pública e aumento da confiança na relação entre Estado e cidadãos.

Foram apresentadas sugestões de aprimoramentos na utilização desses instrumentos, destacando-se a necessidade de estimular os cidadãos a exercerem

efetivamente o seu papel de acompanhamento das ações do Estado e a melhoria da aplicação e fiscalização das leis.

Sugere-se que o estudo seja continuado, ampliando a amostra e a abrangência territorial, assim como as variáveis de estudo, e diversificando os grupos de participantes, para que se tenha um retrato mais fiel do uso dos instrumentos de transparência e da efetiva capacidade deles em reduzir a assimetria de informações entre Estado e cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), n. 10, 1997. p. 1-50.
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- BARBOSA, Eduardo F. **Instrumento de Coleta de dados em pesquisas educacionais**. Disponível em: [http://www.inf.ufsc.br/~verav/Ensino\\_2013\\_2/Instrumento\\_Coleta\\_Dados\\_Pesquisas\\_Educacionais.pdf](http://www.inf.ufsc.br/~verav/Ensino_2013_2/Instrumento_Coleta_Dados_Pesquisas_Educacionais.pdf). Acessado em: 23 de julho de 2016.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de: Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. Ed. Rev. Atual. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BORGES, Luiz Fernando Xavier; SERRÃO, Carlos Fernando de Barros. Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 12, N. 24, Dez.1995. p. 111-148.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. In: **IV Congresso CONSAD**, 25-27 mai. 2011, Brasília, Brasil. Anais. Brasília: CONSAD, 2011.
- BRASI. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Brasília – DF.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: **Senado Federal**, 1988.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público**. 2012. Brasília – DF.
- BRASIL. **Lei n. 12.527**, 18 de novembro de 2011. Brasília – DF. Diário Oficial da União, 18 novembro 2011.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, n. 1, p; 7-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: Spink, Peter. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7. Ed. São Paulo: FGV, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto. **Revista do Servidor Público**, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002. p. 4-27.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. **Governança republicana como vetor para a interpretação das normas do direito financeiro**. 2010. 239 f; Tese. Faculdade de Direito da USP. Universidade de São Paulo, 2010.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ci. & Tróp.**, Recife, v.34, n. 2, 2010. p.297-324.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris Editora, 2009.

CARVALHO, Antônio Gledson de. Governança Corporativa no Brasil em perspectiva. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 37, n. 3, jul/set.2002. p. 19-32.

CERDA, Álvaro Clarke de La. **Tender offers, takeovers and corporate governance**: the latin America Corporate Governance Roundtable. São Paulo, Apr. 2000. p.1-9.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. A defesa do cidadão e da *res pública*. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, abr-jun. 1998. p. 125-131.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administração**. 20. ed. São Paulo, Atlas, 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 2<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Globo/São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

FREIRE, Felipe Ribeiro. Dissertação. **Desafios para a transparência pública**: Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. Universidade de Brasília, BSB: 2014.

FREITAS *et al.* O método de pesquisa survey. **Revista de Administração - RAE**, São Paulo, v. 35. n. 3, Jul./set. 2000. p.105-112.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, set-dez, 2012. p. 97-108.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de Governança Corporativa**. 2010. São Paulo.

IUDÍCIBUS, Sérgio de; MARION, José Carlos; PEREIRA, Elias. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração - RAE**, v. 48, n. 2, 2008. p. 86-125.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7 ed. Atlas, 2010.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, 2007. p. 5-40.

LOPES, Francisco Cristiano; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. Governo eletrônico e accountability: avaliação da publicização das contas públicas dos Estados brasileiros. In: XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 9-12 jun. 2010, Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza, CONPEDI, 2010.

MARINI, Caio. **GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**: Temas preservados e temas emergentes na formação da agenda. VII Congresso da Associação de Estudos Brasileiros BRASA - Brazilian Studies Association, junho 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev. 2008

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada ao setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MCMILLAN, James H.; SCHUMACHER, Sally. **Research in Education**. Addison Wesley Educational Publishers. Inc., New York, 1997. p. 274-275.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec; 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; OLIVEIRA, Raquel Vasconcellos Carvalhaes. Impacto das atividades profissionais na saúde física e mental dos policiais civis e militares do Rio de Janeiro (RJ, Brasil). **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 2199-2209, 2011.

MORAES, Anamaria; MONTALVÃO, Cláudia. **Ergonomia: conceitos e aplicações**. Rio de Janeiro: 2 AB, 1998.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44. p. 27-54, 1998.

OSBORNE, David; GAEBLER Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Massachusetts: Addisonwesley, 1992.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: Palavras, Instituições e Ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p.15-47, 2006

ROZO, José Danúbio. **Relação entre mecanismos de governança corporativa e medidas de performance econômica das empresas brasileiras integrantes do índice Brasil da Bolsa de Valores de São Paulo**. 2003. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli. D. M. da. Governança Corporativa: Custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, art. 6, p. 79-86, 2008.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, 2003.

SANTOS, José Odálio dos; PEDREIRA; Emerson Bazílio. Análise da relação entre o índice de governança corporativa e o preço das ações de empresas do setor de papel e celulose. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 6, p.87-99, 2004.

SCHEDLER, Andreas. Que és la rendición de cuentas? In. **Cuadernos de transparência** 03. IFAI, 1999.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista da CGU**, Brasília, v. 3, n. 5, dez. 2008.

SILVA, Edna Lucia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e elaboração da dissertação**. 4. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

SILVEIRA, Alexandre Di Micele. **Governança Corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil**. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.



SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. Eds. R. H. Campbell, A. S. Skinner e W. B. Todd. Indianapolis: Liberty Fund, 1981. Trad. de Luiz João Baraúna: A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo (Col. "Os economistas"): Abril Cultural, 1983.

STEVESON, Willian J. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo – SP: Harbra, 2001.

STIGLITZ, Joseph. **Transparency in Government**. In: WORLD BANK INSTITUTE. The right to tell: the role of mass media in economic development. Washington, D.C: The World Bank, 2002, p.27-44.

TALENSES EXECUTIVE. Disponível em:  
<<http://talenses.com/pt/artigos/news/pesquisa-sobre-retencao-de-talentos-revela-possibilidades-profissionais-dos-executivos>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

VIEIRA, Luiz Eduardo Pires de Oliveira. **Transparência e controle da gestão fiscal: a Lei Complementar nº 131/09 e sua regulamentação**. Goiás: Associação Nacional do Ministério Público de Contas, 2011.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

## APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário .....	91
APÊNDICE B – Pesquisa: transparência no setor público .....	97
APÊNDICE C – Polos que participaram da pesquisa.....	98

## APÊNDICE A – Questionário

### 01. Idade

- Até 23 anos
- De 23 a 27 anos
- De 27 a 31 anos
- De 31 a 35 anos
- De 36 a 40 anos
- Acima de 40 anos.

### 02. Sexo

- Masculino
- Feminino

### 03. Estado Civil

- Solteiro (a)
- Casado (a)
- Que vive junto
- Separado (a)
- Viúvo (a)

### 04. Você exerce alguma atividade profissional?

- Sim
- Não

### 05. Se sim, trabalha atualmente em:

- Instituição pública
- Instituição privada
- Empreendedor (a)
- Autônomo (a)

### 06. Renda salarial (salário + função/gratificações)

- Não possuo renda
- Até 3 salários mínimos
- Acima de 3 até 7 salários mínimos
- Acima de 7 salários mínimos
- Prefiro não responder

### 07. Tempo de trabalho atual

- Menos de 1 ano
- 1 até 5 anos
- 5 até 10 anos
- 10 até 15 anos
- 15 até 20 anos
- Mais de 20 anos
- Não se aplica

### 08. Tempo de aposentadoria

- Menos de 1 ano

- De 1 até 5 anos
- De 5 até 10 anos
- Mais de 10 anos
- Não se aplica

**09. Tempo de desemprego**

- Menos de 1 ano
- De 1 até 5 anos
- De 5 até 10 anos
- Mais de 10 anos
- Não se aplica

**10. Curso que está matriculado na UFOP**

- Bacharelado em Administração Pública
- Geografia - Licenciatura
- Licenciatura em Matemática
- Licenciatura em Pedagogia

**11. Ano semestre em que iniciou o curso de graduação a distância da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)**

**12. Período que cursa atualmente.**

**13. Polo de apoio presencial que está matriculado.**

**14. Possui outra formação acadêmica em nível de graduação?**

- Sim
- Não

**15. Se sim, em qual área?**

- Exatas
- Humanas
- Sociais
- Biológicas
- Outras

**16. Possui curso de pós-graduação concluído? Se sim, em qual área?**

- Exatas
- Humanas
- Sociais
- Biológicas
- Outras

**II – DADOS RELATIVOS AO CONHECIMENTO DOS INSTRUMENTOS GARANTIDORES DA TRANSPARÊNCIA**

**1. O que significa, para você, a expressão “Transparência no serviço público”?**

**2. Qual (ais) dos instrumentos de transparência listados abaixo você conhece? (pode assinalar mais de uma resposta)**

- Portal da Transparência
- Audiências públicas
- Fale conosco
- Conselho Municipal
- Conselho Estadual
- Conselho Federal (exceto conselho de classe)
- Fóruns de discussão
- Ouvidorias
- Orçamento participativo
- Portal de compras do governo federal (COMPRASNET)
- Sistema de convênios e contratos de repasse (SINCONV)
- Não conheço nenhum
- Outros

Se outros, cite:

**3. Quanto à localização das informações, como você classifica esses instrumentos de transparência?**

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo
- Não se aplica

**4. Quanto à relevância das informações, como você classifica esses instrumentos de transparência?**

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo
- Não se aplica

**5. Quanto à clareza e objetividade, como você classifica esses instrumentos de transparência?**

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo
- Não se aplica

**6. Quanto à confiabilidade, como você classifica esses instrumentos de transparência?**

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim

- Péssimo
- Não se aplica

**7. Quanto à linguagem utilizada, como você classifica esses instrumentos de transparência?**

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo
- Não se aplica

**8. Quanto à compreensão, como você classifica esses instrumentos de transparência?**

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo
- Não se aplica

**III – DADOS RELATIVOS À UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS GARANTIDORES DA TRANSPARÊNCIA**

**1. Você utiliza algum instrumento de transparência?**

- Sim
- Não

**2. Se sim, quais?**

- Portal da Transparência
- Audiências públicas
- Fale conosco
- Conselho Municipal
- Conselho Estadual
- Conselho Federal (exceto conselho de classe)
- Fóruns de discussão
- Ouvidorias
- Orçamento participativo
- Portal de compras do governo federal (COMPRASNET)
- Sistema de convênios e contratos de repasse (SINCONV)
- Outros

Se outros, qual (ais)?

**3. Com que frequência?**

- Diária
- Semanal
- Quinzenal
- Mensal
- Raramente
- Nunca utilizo

**4. Você utiliza instrumentos de transparência em conexão com o que? (pode assinar mais de uma resposta)**

- Prevenção da corrupção
- Respeito aos direitos fundamentais
- Fortalecimento da democracia
- Melhoria da gestão pública
- Melhoria do processo decisório
- Curiosidade
- Outros
- Não utilizo

**5. Qual a sua percepção sobre a importância da transparência no serviço público?**

**6. Enquanto cidadão, qual a sua avaliação desses instrumentos abaixo?**

**a) Portal da Transparência**

- Péssimo
- Ruim
- Regular
- Bom
- Ótimo
- Não se aplica

**b) Conselho Municipal**

- Péssimo
- Ruim
- Regular
- Bom
- Ótimo
- Não se aplica

**c) Conselho Estadual**

- Péssimo
- Ruim
- Regular
- Bom
- Ótimo
- Não se aplica

**d) Conselho Federal (exceto conselho de classe)**

- Péssimo
- Ruim
- Regular
- Bom
- Ótimo
- Não se aplica

**e) Fóruns de discussão**

- Péssimo
- Ruim
- Regular
- Bom
- Ótimo

Não se aplica

**f) Ouvidorias**

Péssimo

Ruim

Regular

Bom

Ótimo

Não se aplica

**g) Orçamento Participativo**

Péssimo

Ruim

Regular

Bom

Ótimo

Não se aplica

**h) Portal de compras do governo federal (COMPRASNET)**

Péssimo

Ruim

Regular

Bom

Ótimo

Não se aplica

**I) Sistema de Convênios e Contratos de Repasse (SINCONV)**

Péssimo

Ruim

Regular

Bom

Ótimo

Não se aplica

**j) Site de sua instituição**

Péssimo

Ruim

Regular

Bom

Ótimo

Não se aplica

**k) Site de outras instituições**

Péssimo

Ruim

Regular

Bom

Ótimo

Não se aplica

**7. Você teria alguma sugestão para melhorar a transparência no serviço público?**

Sim       Não

**8. Se sim, cite aqui suas sugestões?**



## **APÊNDICE B – Pesquisa: transparência no setor público**

Prezado(a) estudante:

Você está convidado (a) a participar da pesquisa “**TRANSPARÊNCIA NO SETOR PÚBLICO: análise sob o enfoque da teoria de agência**”. Esta pesquisa tem por objetivo investigar, junto a estudantes dos cursos de graduação em Administração Pública, Geografia, Matemática e Pedagogia do CEAD/UFOP, a sua percepção a respeito da transparência no serviço público.

Contamos com sua participação na pesquisa respondendo ao questionário que se encontra nesta plataforma. Você poderá escolher não participar da pesquisa ou poderá desistir da participação da mesma a qualquer momento. Você terá seu anonimato garantido nas respostas dadas. Apenas códigos serão utilizados e conhecidos apenas pelos pesquisadores. Você poderá tirar dúvidas, quando necessário, junto ao pesquisador responsável.

Para garantir o sigilo das informações, os dados serão armazenados em um computador protegido por senha em sala do CEAD – Centro de Educação Aberta e à Distância da Universidade Federal de Ouro Preto, sob a responsabilidade do servidor Mário Eugênio de Oliveira Bezerra. Após 5 anos os dados obtidos serão apagados, conforme determina a Resolução CNS 510, de abril de 2016.

Os resultados da pesquisa serão posteriormente divulgados e poderão vir sob a forma de sugestões para a melhoria da transparência no serviço público.

## APÊNDICE C – Polos que participaram da pesquisa

Polo	Respondentes
Águas Formosas- MG	2
Alterosa – MG	24
Apiáí – MG	2
Araguari – MG	45
Barão de Cocais – MG	138
Bom Despacho – MG	14
Caratinga – MG	65
Carlos Chagas – MG	23
Conselheiro Lafaiete – MG	41
Contagem - MG	21
Coromandel – MG	1
Divinolândia de Minas – MG	27
Esplanada-BA	11
Governador Valadares – MG	18
Ipatinga – MG	35
Itabira – MG	1
Itapevi – SP	18
Jandira – SP	5
João Monlevade – MG	55
Lagamar – MG	31
Lagoa Santa – MG	16
Mata de São João – BA	4
Ouro Preto – MG	4
Passos – MG	49
Salinas – MG	28
Salvador – BA	10
São João da Boa Vista – SP	3
São José dos Campos – SP	43
Timóteo – MG	26
Três Marias – MG	39
Não informado	3
<b>Total</b>	<b>802</b>