

GOVERNANÇA PÚBLICA EFETIVA NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS NA TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Bruna Naiara Queiroz de Serrati Sá¹
Edilene Souza Holanda²
Luciano Peterson de Lima Osorio³
Maria Taise Santos Torres⁴
Vitor Gabriel da Silva Pacheco⁵
Jose Fernando Domiciano⁶

RESUMO: A governança pública constitui um elemento fundamental para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão estatal no Brasil. O presente estudo analisa os avanços e desafios da governança pública brasileira, com ênfase nos mecanismos de transparência e participação social. A pesquisa foi desenvolvida por meio de abordagem qualitativa, utilizando levantamento bibliográfico e documental, com análise de conteúdo de estudos acadêmicos, legislações e relatórios institucionais publicados entre 2011 e 2025. O estudo examina instrumentos legais relevantes, como a Lei nº 12,527/2011 (Lei de Acesso à Informação), bem como experiências participativas como conselhos gestores e orçamentos participativos. Os resultados indicam avanços importantes na transparência governamental e na ampliação dos canais de participação cidadã. Entretanto, persistem desafios estruturais relacionados à cultura do sigilo, desigualdades regionais, limitações tecnológicas e baixa capacitação da população para utilização dos mecanismos participativos. Conclui-se que, apesar dos avanços institucionais, a efetividade da governança pública no Brasil depende do fortalecimento do controle social, da ampliação da educação cidadã e de investimentos em infraestrutura digital que ampliem o acesso à informação e à participação social.

Palavras-chave: Governança Pública. Transparência. Participação Social. Lei de Acesso à Informação. Democracia.

1 INTRODUÇÃO

A governança pública emerge como conceito central nas discussões contemporâneas sobre administração estatal, democracia e efetividade das políticas públicas. No contexto brasileiro, marcado historicamente por práticas patrimonialistas e clientelistas, o fortalecimento da governança representa não apenas um imperativo técnico, mas sobretudo um compromisso ético com a construção de relações mais democráticas entre Estado e sociedade (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

¹ Bacharelado em ciências contábeis 7º período - AFYA Centro Universitário São Lucas

² Bacharelado em ciências contábeis - 8º Período - AFYA Centro Universitário São Lucas.

³ Bacharelado em ciências contábeis - 8º Período - AFYA Centro Universitário São Lucas.

⁴ Bacharelado em ciências contábeis - 8º período - AFYA Centro Universitário São Lucas.

⁵ Bacharelado em ciências contábeis - 8º Período - AFYA Centro Universitário São Lucas.

⁶ Orientador. AFYA Centro Universitário São Lucas.

A Constituição Federal de 1988, denominada "Constituição Cidadã", estabeleceu as bases jurídicas para um novo paradigma de gestão pública, incorporando princípios de participação popular e transparência como elementos estruturantes da administração democrática. Desde então, observa-se no país um movimento gradual, ainda que não linear, de institucionalização de mecanismos que visam ampliar o controle social e a responsabilização dos agentes públicos (SCHINCARIOL, 2025).

Nas últimas duas décadas, instrumentos legais importantes foram implementados, destacando-se a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527/2011), que representa um marco na democratização do acesso a dados governamentais. Paralelamente, experiências de participação institucional, como conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos, proliferaram em diversos municípios e estados brasileiros, configurando um laboratório rico de práticas democráticas (LÜCHMANN, 2011).

Contudo, a existência de marcos legais e instituições participativas não garante, por si só, a efetividade da governança pública. Persistem desafios estruturais que comprometem a plena realização dos princípios democráticos, incluindo limitações de infraestrutura tecnológica, resistência organizacional à cultura da transparência, baixa capacitação cidadã para utilização dos mecanismos participativos e desigualdades regionais significativas no acesso à informação (MACIEL, 2020).

2

Diante desse cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar os avanços e os desafios da governança pública no Brasil, especialmente no que se refere aos mecanismos de transparência e participação social. Busca-se compreender de que maneira os instrumentos legais e institucionais têm contribuído para fortalecer a relação entre Estado e sociedade, bem como identificar os principais obstáculos que ainda dificultam a consolidação de uma governança pública efetiva no país.

REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Conceitos Fundamentais de Governança Pública

A governança pública constitui-se como um conceito multidimensional que transcende a simples administração governamental, incorporando dimensões de participação, transparência, responsabilização e efetividade na gestão dos recursos públicos. Segundo Teixeira e Gomes (2019), a governança pública pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos e procedimentos que estruturam as relações entre Estado e sociedade, orientando a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de forma democrática e eficiente.

Rhodes (1996) pioneiramente conceituou governança como um novo processo de governar, caracterizado por redes de organizações interconectadas, nas quais o Estado não detém mais o monopólio da autoridade, mas compartilha responsabilidades com atores sociais diversos. Esta perspectiva rompe com a visão tradicional hierárquica da administração pública, enfatizando a coordenação horizontal e a coprodução de políticas.

No contexto brasileiro, Buta e Teixeira (2020) propõem uma compreensão tridimensional da governança pública: conceitual, mensural e democrática. A dimensão conceitual refere-se aos fundamentos teóricos e princípios que orientam as práticas de governança. A dimensão mensurável diz respeito aos indicadores e instrumentos que permitem avaliar a qualidade da governança implementada. Já a dimensão democrática enfatiza a participação cidadã, a transparência e os mecanismos de accountability como elementos essenciais para legitimação das ações estatais.

A *accountability*, termo de difícil tradução literal para o português, mas comumente associado à responsabilização e prestação de contas, emerge como elemento central da boa governança. Segundo Campos (1990), a *accountability* envolve três dimensões fundamentais: a obrigação dos agentes públicos de prestar informações sobre suas ações (*answerability*), a possibilidade de aplicação de sanções em casos de má conduta (*enforcement*) e a capacidade da sociedade de controlar e fiscalizar as ações governamentais (*controle social*).

1.2 Marco Legal da Transparência no Brasil

O arcabouço legal que sustenta a transparência e o acesso à informação no Brasil tem como fundamento a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 5º, inciso XXXIII, estabelece que "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (BRASIL, 1988).

A regulamentação deste direito constitucional concretizou-se com a promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI):

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Atualizado em 02/06/2021 13h48

 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.pdf — 279 KB

Esta legislação representa um marco histórico na transição de uma "cultura do sigilo" para uma "cultura do acesso", estabelecendo como regra geral a publicidade das informações governamentais e definindo o sigilo como exceção, restrito a situações específicas devidamente justificadas (CGU, 2024).

A LAI estabelece princípios fundamentais para a gestão da informação pública, incluindo: a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção; divulgação proativa de informações de interesse coletivo; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência; e desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Desde sua implementação em maio de 2012, a LAI tem demonstrado impactos significativos na administração pública brasileira. Dados da Controladoria-Geral da União (CGU) indicam que, até 2024, foram analisados mais de 21 mil recursos em terceira instância, evidenciando o uso crescente deste instrumento pela sociedade civil. Em 2024, somente os Correios receberam 812 pedidos de acesso à informação, com tempo médio de resposta de 15 dias, representando melhoria de 21% em relação a 2023 (CORREIOS, 2024).

4

A cidade de São Paulo exemplifica os avanços alcançados, tendo sido reconhecida pela Open Knowledge Brasil como a capital mais transparente do país, resultado de investimentos na qualificação do atendimento, modernização de sistemas e consolidação da Política Municipal de Dados Abertos (CGM-SP, 2024):

Open Knowledge Brasil

Conheça um pouco mais dos projetos relacionados a governo aberto desenvolvidos pela Open Knowledge Brasil

Publicado em 02/03/2017 12h36

Atualizado em 02/03/2017 12h37

Compartilhe: [f](#) [X](#) [in](#) [v](#) [e](#)



“A Open Knowledge Brasil, OKBR, tem se destacado nos últimos anos pelo intenso engajamento com governo aberto, principalmente na promoção de transparência, tecnologia, inovação e participação cidadã. Conheça um pouco mais dos projetos relacionados a governo aberto desenvolvidos pela OKBR na entrevista realizada pela Equipe OGP Brasil com o diretor-executivo Ariel Kogan.

A Open Knowledge Brasil, OKBR, é uma organização nacional apartidária, sem fins lucrativos. Em linhas gerais, fale um pouco mais sobre a história da OKBR e seus objetivos.

A Open Knowledge, também conhecida como Rede pelo Conhecimento Livre, acredita no enorme potencial de transformação social que tem o conhecimento na sociedade e, nesse sentido, atua pela abertura e democratização de todo tipo de conhecimento científico, cultural, ambiental, educacional e político.

Fundada em 2013, a Open Knowledge Brasil é uma organização nacional apartidária, sem fins lucrativos, que utiliza e desenvolve ferramentas cívicas, faz análises de políticas públicas, trabalha com jornalismo de dados e promove o conhecimento livre para tornar a relação entre governo e sociedade mais transparente e para que haja uma participação política mais efetiva e aberta.

Queremos um mundo onde o conhecimento livre esteja presente em todo nosso cotidiano, tanto online quanto offline. Promovemos o conhecimento livre por acreditar em sua capacidade de gerar grandes benefícios sociais.

A Open Knowledge Brasil é um capítulo da Open Knowledge Internacional (OKI), antes conhecida como Open Knowledge Foundation (OKF). A OKI é também uma organização sem fins lucrativos que promove conhecimento livre, fundada em maio de 2004, em Cambridge. Além do Brasil, atualmente a OKI está presente com capítulos ou grupos em mais de 40 países, como a Inglaterra, Áustria, Bélgica, Finlândia, Alemanha, Japão, Espanha, Suécia, Suíça e muitos outros.

Trabalhando com jornalismo de dados e promovendo o conhecimento livre para tornar a relação entre governo e sociedade mais transparente, a OKBR consegue avaliar especificidades de diversos países. De forma geral, quais são, atualmente, os grandes avanços e desafios identificados globalmente em relação à participação política mais efetiva e aberta da sociedade?

Acredito que o principal desafio seja a vontade política! Atualmente existem inúmeros exemplos de governos pelo mundo que criaram experiências de planejamento e gestão participativa muito interessantes. Por exemplo, Paris vem desenvolvendo um processo de orçamento participativo 2.0, integrando o online e o offline. Não faltam exemplos que possam servir para inspirar os gestores públicos dos diferentes níveis de governo.

A participação no planejamento, na gestão, na execução e no controle social precisa ser uma prioridade dos governantes.

Um segundo ponto de destaque é perder o medo em relação ao novo.

Processos participativos muitas vezes representam uma novidade, algo desconhecido. É importante enxergar isso como uma oportunidade e não como uma barreira.

Por último, a educação política também é um dos grandes desafios que temos como sociedade. Precisamos entender que somos todos e todas seres políticos e assumirmos essa responsabilidade”.

Contudo, a implementação da LAI enfrenta desafios persistentes. Estudos indicam que a "cultura do sigilo", enraizada em práticas históricas da administração pública brasileira, constitui obstáculo significativo à plena efetivação da lei. Além disso, limitações tecnológicas, especialmente em municípios de menor porte, e a falta de capacitação de servidores públicos para o tratamento adequado das solicitações comprometem a qualidade das respostas fornecidas (AMORIM; SILVA, 2024).

1.3 Mecanismos de Participação Social

A participação social na gestão pública brasileira materializa-se através de diversos instrumentos institucionais, sendo os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo as experiências mais consolidadas e estudadas pela literatura especializada (LÜCHMANN, 2011).

1.3.1 Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Os conselhos gestores constituem espaços institucionais de composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil, com atribuições consultivas ou deliberativas sobre políticas públicas setoriais. Proliferaram no Brasil especialmente após a Constituição de 1988, que determinou a participação da comunidade em políticas de saúde, assistência social, educação e outras áreas (BRASIL, 1988).

Estes colegiados representam uma forma híbrida de participação, combinando elementos de democracia representativa (através da eleição de conselheiros) e democracia participativa (através da atuação direta na formulação e fiscalização de políticas). Conforme analisa Lüchmann (2007), os conselhos gestores desafiam a concepção tradicional que opõe participação e representação, demonstrando que, na prática, a participação frequentemente ocorre através de mecanismos representativos.

O Conselho Participativo Municipal de São Paulo exemplifica a amplitude que tais espaços podem alcançar. Criado em 2013 pela Lei 15.764/2013 e instituído em todas as 32 subprefeituras e 96 distritos da cidade, constitui o maior conselho participativo do país, com 576 conselheiros atuantes. Na eleição para o biênio 2025/2026, registrou-se participação histórica de 41.464 eleitores e 2.148 candidatos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2025).

Os conselheiros exercem funções essenciais para a governança democrática, incluindo articulação entre sociedade civil e poder público, acompanhamento da execução orçamentária, fiscalização de indicadores de desempenho, colaboração em audiências públicas e comunicação de irregularidades nos serviços públicos. Esta atuação fortalece o controle social e contribui para uma gestão pública mais transparente e responsiva às demandas da população.

Todavia, pesquisas empíricas apontam limites e desafios na atuação dos conselhos gestores. Problemas como baixa capacidade deliberativa, subordinação às agendas

governamentais, limitações na representatividade dos conselheiros e dificuldades de articulação com outros espaços participativos comprometem, em muitos contextos, a efetividade destes colegiados como instâncias de democratização da gestão pública (LÜCHMANN, 2008).

1.3.2 Orçamento Participativo

O orçamento participativo (OP) constitui uma inovação democrática surgida no Brasil que ganhou reconhecimento internacional como experiência exitosa de participação cidadã na gestão de recursos públicos. Implantado pioneiramente em Porto Alegre no final da década de 1980, o OP permite que a população participe diretamente da definição de prioridades orçamentárias e da alocação de recursos para investimentos públicos (AVRITZER, 2009).

O modelo de Porto Alegre tornou-se referência mundial, sendo reconhecido pela Conferência Habitat II da ONU em 1996 como "Prática Bem Sucedida de Gestão Local" e considerado pelo Banco Mundial como exemplo bem-sucedido de ação conjunta entre governo e sociedade civil. A experiência inspirou a implementação de orçamentos participativos em centenas de municípios brasileiros e dezenas de cidades europeias e latino-americanas. (AVRITZER, 2003).

Segundo pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular, entre 2001 e 2004, 140 municípios brasileiros haviam iniciado experiências de orçamento participativo. O modelo se expandiu significativamente, alcançando também o nível estadual, como demonstram as experiências do Maranhão, com 35 audiências públicas territoriais, e da Paraíba, que mobilizou 92 mil pessoas em 16 audiências regionais (GOVERNO FEDERAL, 2023).

O processo de OP tipicamente envolve várias etapas: reuniões preparatórias regionais e temáticas, nas quais a população discute e delibera sobre prioridades; eleição de delegados que representarão as comunidades nas negociações com o governo; formação de conselhos do orçamento participativo, responsáveis por consolidar as demandas e acompanhar a execução das obras e serviços aprovados; e prestação de contas da execução do orçamento do ano anterior (LÜCHMANN, 2014).

Estudos empíricos demonstram impactos positivos do OP em múltiplas dimensões. Pesquisa analisando dados de mais de 5.000 municípios brasileiros ao longo de 13 anos encontrou evidências de que a adoção do OP esteve associada a redirecionamento de gastos públicos para áreas como Habitação, Urbanismo, Saúde e Saneamento. Além disso, identificou-se que a OP promove aprendizado político entre participantes, ampliando conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública, fortalecendo capital social e fomentando a formação de

lideranças comunitárias (LÜCHMANN, 2011).

Avritzer (2003) destaca que o OP bem-sucedido é aquele que combina três elementos fundamentais: forte mobilização social, instituições participativas estáveis e compromisso governamental com a execução das decisões. O autor enfatiza que o modelo não é homogêneo, variando conforme o contexto político, histórico e social de cada município, podendo assumir formatos mais centralizados ou descentralizados, mais deliberativos ou consultivos.

Não obstante os avanços, o orçamento participativo enfrenta desafios significativos. Estudos recentes identificam que a descontinuidade administrativa, decorrente de mudanças de governo, constitui um dos principais obstáculos à sustentabilidade das experiências de OP. Muitos municípios que implementaram orçamento participativo em gestões anteriores abandonaram a prática em governos subsequentes, evidenciando a fragilidade institucional destes espaços (AZEVEDO et al., 2022).

Outros desafios incluem: baixa participação popular em muitas experiências, concentrada em segmentos já organizados politicamente; limitações na capacidade técnica das administrações municipais de incorporar as demandas populares no planejamento orçamentário; dificuldades de compreensão da linguagem técnica orçamentária por parte da população; e tensões entre a lógica participativa e as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020).

1.4 Desafios da Governança Pública no Brasil

A consolidação da governança pública efetiva no Brasil enfrenta múltiplos desafios estruturais, que transcendem questões meramente técnicas e envolvem dimensões culturais, políticas e socioeconômicas profundamente enraizadas na formação histórica brasileira.

1.4.1 Cultura do Sigilo e Resistência Organizacional

Apesar dos avanços legais, a cultura organizacional de muitas instituições públicas brasileiras permanece marcada por práticas de opacidade e resistência à transparência. Fortini e Sherman (2017) argumentam que a transição de uma cultura do sigilo para uma cultura da transparência não se efetiva simplesmente pela edição de leis, demandando transformações profundas nos valores, práticas e rotinas administrativas.

Esta resistência manifesta-se de diversas formas: retardamento no atendimento a pedidos de informação, fornecimento de respostas incompletas ou excessivamente técnicas, classificação indevida de informações como sigilosas, e falta de proatividade na divulgação de

dados relevantes. Estudos indicam que entre 2019 e 2022, período marcado por recuo democrático, houve intensificação de práticas de restrição ao acesso 5informacional, com aumento de sigilos indevidos e enfraquecimento dos mecanismos de accountability (BERNARDI et al., 2022).

1.4.2 Desigualdades Regionais e Limitações Tecnológicas

As disparidades socioeconômicas e de infraestrutura tecnológica entre regiões brasileiras refletem-se significativamente na implementação da governança pública. Municípios de menor porte e estados com menos recursos enfrentam dificuldades substanciais para garantir transparência ativa adequada em seus portais eletrônicos e para processar pedidos de acesso à informação de forma eficiente (AMORIM; SILVA, 2024).

A exclusão digital, que atinge parcela significativa da população brasileira, especialmente em áreas rurais e periferias urbanas, constitui barreira importante ao exercício do direito de acesso à informação e à participação social. Estudos sobre orçamentos participativos digitais demonstram que, embora a internet amplie potencialmente o alcance da participação, na prática, os participantes continuam sendo predominantemente indivíduos com maior escolaridade e acesso a recursos tecnológicos (COLEMAN; SAMPAIO, 2016).

1.4.3 Capacitação Cidadã e Letramento Democrático

A efetividade dos mecanismos participativos depende fundamentalmente da capacidade dos cidadãos de compreender processos políticos, interpretar informações técnicas e articular demandas de forma organizada. Todavia, déficits educacionais e a complexidade da linguagem técnica utilizada pela administração pública constituem obstáculos significativos à participação qualificada (LÜCHMANN, 2011).

Pesquisas sobre conselhos gestores e orçamentos participativos revelam que a participação frequentemente reproduz desigualdades sociais preexistentes, sendo os espaços participativos ocupados predominantemente por indivíduos com maior escolaridade, experiência política prévia e pertencimento a organizações da sociedade civil estruturadas. Segmentos sociais mais vulneráveis, que mais necessitariam de políticas públicas efetivas, encontram-se frequentemente subrepresentados nestes espaços (LÜCHMANN, 2008).

1.4.4 Compromisso Político e Sustentabilidade Institucional

A institucionalização efetiva de práticas de governança democrática depende de

compromisso político sustentado, transcendendo governos específicos. Contudo, a experiência brasileira demonstra que iniciativas participativas frequentemente são descontinuadas em mudanças de gestão, revelando sua fragilidade institucional e dependência de vontades políticas contingentes (AZEVEDO et al., 2022).

Esta instabilidade institucional compromete a consolidação de uma cultura participativa, gerando descrédito da população em relação aos espaços de participação e enfraquecendo o capital social acumulado. Ademais, a instrumentalização política de conselhos gestores e orçamentos participativos, transformando-os em mecanismos de legitimação de decisões previamente tomadas ou de cooptação de lideranças comunitárias, corrompe sua finalidade democrática (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020).

2 METODOLOGIA

2.1 Classificação da Pesquisa

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, desenvolvida por meio de procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. A investigação foi realizada a partir da análise de artigos científicos, livros, legislações e relatórios institucionais que abordam a temática da governança pública, da transparência na administração pública e da participação social no contexto brasileiro.

Caracteriza-se como exploratória por objetivo proporcionar maior familiaridade com o tema, permitindo um melhor entendimento sobre os avanços e desafios da transparência e da participação social na administração pública brasileira. Além disso, é descritiva, pois pretende apresentar as características, práticas e resultados observados nas políticas e instrumentos de governança existentes no Brasil (GIL, 2008).

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica e documental, realizada a partir da análise de livros, artigos científicos, relatórios institucionais e publicações oficiais disponíveis em repositórios acadêmicos e órgãos públicos (MARCONI; LAKATOS, 2017).

2.2 Procedimentos de Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento bibliográfico e documental com o uso de fontes secundárias, como artigos científicos, dissertações, teses e documentos oficiais que abordam temas relacionados à governança pública, à transparência na gestão e à participação social no Brasil.

As principais bases consultadas compreenderam:

- Repositórios institucionais: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR);
- Portais acadêmicos: Google Scholar, Scientific Electronic Library Online (SciELO) e periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);
- Sites oficiais de órgãos públicos: Portal da Transparência, Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Secretaria-Geral da Presidência da República e prefeituras municipais.

Os critérios de seleção das fontes incluíram: relevância do conteúdo em relação ao tema proposto; atualidade das publicações, priorizando estudos dos últimos dez anos (2015-2025), com inclusão de trabalhos seminais anteriores quando pertinente; confiabilidade dos autores e instituições; e disponibilidade pública dos documentos.

A análise foi conduzida a partir de dez artigos científicos previamente selecionados, complementados com legislações e materiais recentes que contribuíram para a compreensão atualizada da temática em estudo.

2.3 Técnicas de Análise dos Dados

Os dados obtidos foram analisados por meio da análise qualitativa de conteúdo, conforme os procedimentos propostos por Bardin (2016), que consistem em três etapas fundamentais:

Pré-análise: Consistiu na leitura inicial dos textos selecionados para identificar os principais temas, categorias analíticas e conceitos recorrentes. Nesta fase, foram organizados os materiais e estabelecidas as dimensões de análise: marcos legais da transparência, mecanismos de participação social e desafios da governança pública brasileira.

Exploração do material: Envolveu a seleção e codificação das partes mais relevantes dos documentos analisados, relacionadas especificamente à transparência governamental, participação social, implementação da Lei de Acesso à Informação, funcionamento de conselhos gestores e orçamentos participativos, e obstáculos à efetivação da governança democrática.

Tratamento e interpretação dos resultados: Etapa em que foram comparadas as informações obtidas, destacando convergências teóricas, divergências metodológicas, avanços empíricos documentados e desafios apontados pelos diferentes autores. A interpretação buscou articular

os achados da literatura com o contexto atual da administração pública brasileira, identificando tendências, lacunas e perspectivas sobre a efetividade da governança pública no país.

A aplicação desta metodologia possibilitou identificar padrões nas experiências de governança pública brasileira, compreender os fatores que condicionam o sucesso ou fracasso de iniciativas participativas e propor reflexões críticas sobre caminhos para fortalecer a transparência e o engajamento social nas práticas de gestão pública.

2.4 Delimitação da Amostra

A amostra foi composta por dez estudos principais relacionados à governança pública e às práticas de transparência e participação social, selecionados com base em sua relevância teórica e aplicabilidade prática no contexto brasileiro. Esta amostra busca oferecer um panorama representativo das discussões acadêmicas e institucionais sobre o tema, permitindo uma análise abrangente das principais abordagens e tendências identificadas na literatura especializada.

Os estudos selecionados abrangem diferentes perspectivas analíticas, incluindo análises conceituais sobre governança pública, avaliações empíricas da implementação da Lei de Acesso à Informação, pesquisas sobre funcionamento de conselhos gestores e orçamentos participativos, e reflexões sobre desafios institucionais e culturais à consolidação da governança democrática no Brasil.

2.5 Limitações da Pesquisa

Reconhece-se que o estudo apresenta limitações inerentes ao método adotado. Por se tratar de pesquisa bibliográfica e documental, os resultados refletem análises e interpretações de outros pesquisadores, não incluindo coleta primária de dados empíricos. Ademais, a seleção de dez estudos principais, embora representativa, não esgota a vasta produção acadêmica sobre governança pública no Brasil.

As análises concentram-se predominantemente em experiências dos níveis municipal e federal de governo, com menor atenção às especificidades dos governos estaduais. Ademais, a heterogeneidade das experiências de governança pública em um país de dimensões continentais como o Brasil limita a possibilidade de generalizações abrangentes, sendo necessário reconhecer a diversidade de contextos locais que condicionam a implementação e efetividade dos mecanismos participativos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Avanços na Transparência Governamental

A análise dos materiais selecionados evidencia avanços relevantes na consolidação da governança pública no Brasil, especialmente após a implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

sociedade civil. O processamento de mais de 21 mil decisões em recursos de terceira instância pela CGU até 2024 indica não apenas o uso intensivo da LAI, mas também a persistência de conflitos entre demandas sociais por informação e resistências administrativas. O tempo médio de resposta aos pedidos tem apresentado tendência de redução, como exemplificado pelos Correios, que alcançaram média de 15 dias em 2024, representando melhoria de 21% em relação ao ano anterior (CORREIOS, 2024).

A transparência ativa, ou seja, a divulgação proativa de informações por parte dos órgãos públicos independentemente de solicitação, tem se fortalecido gradualmente. Portais da transparência tornaram-se obrigatórios em todos os entes federativos, disponibilizando dados sobre execução orçamentária, licitações, contratos, remunerações de servidores e repasses financeiros. A cidade de São Paulo exemplifica este movimento, tendo sido reconhecida pela Open Knowledge Brasil como a capital mais transparente do país, resultado de investimentos sistemáticos em modernização de sistemas, capacitação de servidores e consolidação da Política Municipal de Dados Abertos (CGM-SP, 2024).

Contudo, persiste uma heterogeneidade significativa na qualidade da transparência entre diferentes níveis de governo e regiões do país. Enquanto grandes capitais e órgãos federais apresentam portais robustos e responsivos, muitos municípios de pequeno e médio porte mantêm portais deficientes, com informações desatualizadas, incompletas ou apresentadas em formatos pouco acessíveis ao cidadão comum (AMORIM; SILVA, 2024).

3.2 Experiências de Participação Social

As experiências de conselhos gestores e orçamentos participativos proliferaram significativamente no Brasil nas últimas três décadas, configurando um laboratório rico em inovações democráticas. Os conselhos gestores consolidaram-se como espaços institucionais de participação em praticamente todos os municípios brasileiros, especialmente nas áreas de saúde, assistência social e educação, conforme determinações constitucionais e legislações setoriais específicas (LÜCHMANN, 2011).

O Conselho Participativo Municipal de São Paulo representa a amplitude que tais

experiências podem alcançar. Com 576 conselheiros distribuídos em 32 subprefeituras e 96 distritos, constitui o maior conselho participativo do país. A eleição para o biênio 2025/2026 registrou participação histórica de 41.464 eleitores e 2.148 candidatos, demonstrando vitalidade da democracia participativa na maior metrópole brasileira (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2025).

Os orçamentos participativos, por sua vez, expandiram-se consideravelmente desde a experiência pioneira de Porto Alegre. Pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular identificou 140 municípios com experiências de OP entre 2001 e 2004, número que cresceu substancialmente nas décadas seguintes. A iniciativa alcançou também o nível estadual, como demonstram as experiências do Maranhão, com 35 audiências públicas territoriais, e da Paraíba, que mobilizou 92 mil pessoas em 16 audiências regionais (GOVERNO FEDERAL, 2023).

Estudos empíricos demonstram impactos positivos destas experiências participativas. Pesquisa analisando dados de mais de 5.000 municípios brasileiros ao longo de 13 anos encontrou evidências de que a adoção do OP esteve associada a redirecionamento de gastos públicos para áreas prioritárias como Habitação, Urbanismo, Saúde e Saneamento. Além disso, identificou-se que a OP promove aprendizado político entre participantes, ampliando conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública, fortalecendo capital social e fomentando a formação de lideranças comunitárias (LÜCHMANN, 2011).

Avritzer (2003) enfatiza que o OP bem-sucedido combina três elementos fundamentais: forte mobilização social, instituições participativas estáveis e compromisso governamental com a execução das decisões. O autor destaca que o modelo não é homogêneo, variando conforme o contexto político, histórico e social de cada município.

3.3 Desafios Persistentes

Apesar dos avanços documentados, a análise revela desafios estruturais significativos que comprometem a plena efetividade da governança pública no Brasil. A cultura do sigilo, enraizada historicamente na administração pública brasileira, permanece como obstáculo importante à transparência plena. Estudos indicam que entre 2019 e 2022 houve intensificação de práticas restritivas ao acesso informacional, com aumento de sigilos indevidos e enfraquecimento dos mecanismos de accountability (BERNARDI et al., 2022).

As desigualdades regionais e limitações tecnológicas constituem outro desafio crítico. Municípios de menor porte enfrentam dificuldades substanciais para implantar portais de transparência adequados e processar pedidos de informação eficientemente. A exclusão digital

atinge parcela significativa da população brasileira, especialmente em áreas rurais e periferias urbanas, constituindo barreira ao exercício do direito de acesso à informação e à participação social (AMORIM; SILVA, 2024).

A baixa capacitação cidadã para utilização efetiva dos mecanismos participativos representa desafio fundamental. Déficits educacionais e a complexidade da linguagem técnica utilizada pela administração pública dificultam a participação qualificada. Pesquisas revelam que os espaços participativos são ocupados predominantemente por indivíduos com maior escolaridade e experiência política prévia, reproduzindo desigualdades sociais preexistentes (LÜCHMANN, 2008).

A descontinuidade administrativa, decorrente de mudanças de governo, constitui um dos principais obstáculos à sustentabilidade das experiências participativas. Muitos municípios que implementaram orçamento participativo em gestões anteriores abandonaram a prática em governos subsequentes, evidenciando a fragilidade institucional destes espaços e sua dependência de vontades políticas contingentes (AZEVEDO et al., 2022).

Ademais, a instrumentalização política de conselhos gestores e orçamentos participativos, transformando-os em mecanismos de legitimação de decisões previamente tomadas ou de cooptação de lideranças comunitárias, corrompe sua finalidade democrática e gera descrédito da população em relação aos espaços de participação (FEDOZZI; RAMOS; GONÇALVES, 2020).

3.4 Síntese Comparativa dos Achados

A análise comparativa dos estudos revisados permite identificar convergências significativas. Há consenso na literatura sobre a importância dos marcos legais, especialmente a LAI, como instrumentos fundamentais para a institucionalização da transparência. Igualmente, reconhece-se o potencial democratizante dos mecanismos participativos quando implementados com compromisso político genuíno e estrutura adequada.

Contudo, também há convergência sobre a insuficiência dos marcos legais e instituições formais para garantir, por si só, governança efetiva. Os estudos enfatizam que a transição de uma cultura do sigilo para uma cultura da transparência demanda transformações culturais profundas, investimentos em infraestrutura tecnológica, capacitação cidadã e fortalecimento do controle social.

As divergências identificadas referem-se principalmente às avaliações sobre a profundidade dos avanços alcançados e às prioridades para superação dos desafios. Enquanto

alguns autores enfatizam conquistas institucionais significativas, outros sublinham a persistência de práticas patrimonialistas e a fragilidade dos espaços participativos frente a mudanças de conjuntura política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar os avanços e os desafios da governança pública no Brasil, com ênfase nos mecanismos de transparência e participação social. A partir da revisão bibliográfica e documental realizada, foi possível compreender como o país tem desenvolvido instrumentos legais e institucionais voltados à ampliação do acesso à informação e ao fortalecimento da participação cidadã na gestão pública.

Os avanços são inegáveis. A LAI processou mais de 21 mil recursos em terceira instância até 2024, demonstrando apropriação crescente deste instrumento pela sociedade civil. Municípios como São Paulo alcançaram reconhecimento nacional por suas políticas de transparência. Experiências participativas mobilizaram dezenas de milhares de cidadãos em processos deliberativos sobre políticas públicas e alocação de recursos orçamentários.⁷

Contudo, persistem desafios estruturais significativos que comprometem a plena efetividade da governança democrática. A cultura do sigilo permanece enraizada em muitas instituições públicas. Desigualdades regionais e limitações tecnológicas dificultam o acesso à informação e à participação, especialmente para populações vulneráveis. A baixa capacitação cidadã e a complexidade da linguagem técnica administrativa limitam a qualidade da participação social. A descontinuidade administrativa fragiliza a institucionalização dos espaços participativos.

Conclui-se que a efetividade da governança pública no Brasil depende de ações coordenadas e sustentadas que transcendem a mera criação de marcos legais e instituições formais. É necessário investimento consistente em infraestrutura digital que reduza desigualdades no acesso à informação. Programas de educação cidadã devem fortalecer o letramento democrático da população, ampliando sua capacidade de compreender processos políticos e utilizar mecanismos participativos efetivamente.

O compromisso político com a transparência e a participação precisa transcender governos específicos, consolidando-se como política de Estado. Mecanismos de controle social devem ser fortalecidos, garantindo que os espaços participativos mantenham autonomia frente ao poder público e exerçam efetivamente funções de fiscalização e deliberação sobre políticas públicas.

A transformação cultural, da opacidade para a transparência, do clientelismo para a participação democrática, constitui processo gradual que demanda persistência e envolvimento de múltiplos atores sociais. A governança pública efetiva configura-se, portanto, como processo contínuo de aperfeiçoamento democrático, no qual avanços conquistados precisam ser constantemente defendidos e ampliados, e desafios persistentes precisam ser enfrentados com criatividade institucional e compromisso ético com a construção de relações mais justas e democráticas entre Estado e sociedade.

Sugere-se que pesquisas futuras aprofundem análises empíricas sobre a qualidade da participação social nos diversos mecanismos existentes, investigando não apenas a quantidade de participantes, mas a representatividade, a capacidade deliberativa e o impacto efetivo das decisões tomadas nestes espaços sobre as políticas públicas implementadas. Estudos comparativos entre experiências municipais exitosas e fracassadas podem fornecer insights valiosos sobre condições que favorecem a sustentabilidade de práticas participativas. Ademais, pesquisas sobre o uso de tecnologias digitais para ampliação da transparência e participação social constituem agenda promissora, especialmente considerando as transformações aceleradas proporcionadas pelas plataformas digitais e pela inteligência artificial.

REFERÊNCIAS

AMORIM, J. P.; SILVA, M. R. Desafios da implementação da Lei de Acesso à Informação em municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 58, n. 2, p. 145-162, 2024.

AVRITZER, Leonardo. *Democracia e os espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Ed. Unesp, 2020.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Celina. *Participação social e inovação democrática: perspectivas e limites no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: Autêntica, 2023

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AZEVEDO, Sérgio; PINTO, Rafael; LIMA, Camila. *Orçamento Participativo no Brasil: Avanços, Retrocessos e Perspectivas Contemporâneas*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 4, p. 611-634, 2022.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BERNARDI, L. M. et al. Recuos democráticos e restrições ao acesso à informação no Brasil (2019-2022). *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 13, n. 2, p. 87-104, 2022.

- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011.
- BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Revista de Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 3, p. 1-21, 2020.
- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- CGM-SP – CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. São Paulo é reconhecida como capital mais transparente do Brasil. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2025.
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório sobre a Lei de Acesso à Informação. Brasília: CGU, 2024.
- CGU – Controladoria-Geral da União. *Relatório de Boas Práticas de Participação e Controle Social*. Brasília: CGU, 2024.
- COLEMAN, S.; SAMPAIO, R. C. Orçamento participativo digital: desafios da inclusão e da deliberação online. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 21, p. 197-224, 2016.
- CORREIOS. Relatório de transparência e acesso à informação 2024. Brasília: Correios, 2024.
- FEDOZZI, Luciano; RAMOS, Márcia; GONÇALVES, Renata. *Os Desafios do Orçamento Participativo e a Governança Democrática Local*. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 154-168, 2020.
- FEDOZZI, Luciano; RAMOS, Nádia; GONÇALVES, Ricardo. *Democracia participativa e orçamento público no Brasil: desafios e perspectivas*. Porto Alegre: UFRGS, 2020
- FORTINI, Cristiana; SHERMAN, Adriano. *Transparência e Resistência Institucional: Desafios da Administração Pública Contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2019.
- GOVERNO FEDERAL. *Participação social e orçamento participativo no Brasil: experiências estaduais*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2023.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Participação e Democracia no Brasil: A Experiência dos Conselhos de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 75, p. 111-126, 2011.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Representação e Participação: a Articulação entre Sociedade Civil e Estado nas Políticas Públicas*. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, n. 70, p. 49-86, 2007

- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Participação e representação: um diálogo necessário*. São Paulo: LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. Caderno CRH, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.
- LÜCHMANN, L. H. H. Orçamento participativo: entre a tradição e a inovação. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 29, n. 84, p. 23-40, 2014.
- LÜCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 29, n. 85, p. 159-178, 2011.
- MACIEL, Ana Cláudia. *Transparência Pública e Cidadania Digital: Desafios da Implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil*. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 2, p. 310-330, 2020.
- MACIEL, R. Limitações tecnológicas e transparência pública em municípios brasileiros. Cadernos de Gestão Pública, v. 25, n. 81, p. 234-251, 2020.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. Conselho Participativo Municipal: relatório de eleições 2025/2026. São Paulo: Secretaria Municipal de Governo, 2025.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. Political Studies, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
- SCHINCARIOL, Guilherme. *A Constituição Cidadã e a Consolidação da Governança Democrática no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2025.
- SCHINCARIOL, J. A. Governança e transparência na administração pública brasileira: evolução histórica e desafios contemporâneos. Revista do Serviço Público, v. 76, n. 1, p. 145-168, 2025.
- SEVERINO, A. J. Metodologia do trabalho científico. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2017.
- SOUZA, Celina. *Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: trajetória e desafios futuros*. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. 423-444, 2023.
- TEIXEIRA, Marco Antônio; GOMES, Leonardo. *Governança Pública e Democracia: Desafios da Gestão Estatal no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2019.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. *Relatório de Recuo Democrático e Acesso à Informação (2019–2022)*. Brasília: TI Brasil, 2023.