



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas -
FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA
Mestrado Profissional em Administração - MPA

Lucio Alves Angelo Junior

A Escala Brasil Transparente e seus reflexos na *accountability* societal

Brasília - DF
2019

Lucio Alves Angelo Junior

A Escala Brasil Transparente e seus reflexos na *accountability* societal

Dissertação apresentada como trabalho de conclusão de curso no Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) da Universidade de Brasília (UnB).

Orientadora : Prof^ª Dr^ª Suylan de Almeida Midlej e Silva

**Brasília – DF
2019**

Lucio Alves Angelo Junior

A Escala Brasil Transparente e seus reflexos na *accountability* societal

Dissertação apresentada como trabalho de conclusão de curso no Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA) da Universidade de Brasília (UnB).

Profª Drª Suylan de Almeida Midlej e Silva – UnB (Orientadora)

Profª Drª Maria Carolina Martinez Andion – UDESC (Banca Examinadora–Membro Externo)

Prof. Dr. Adalmir de Oliveira Gomes – UnB (Banca Examinadora – Membro Interno)

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto - UnB (Banca Examinadora - Suplente)

Brasília-DF, 22 de fevereiro de 2019.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	31
Quadro 2	33
Quadro 3	39
Quadro 4	41
Quadro 5	46

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	15
Figura 2	48
Figura 3	50
Figura 4	51
Figura 5	53
Figura 6	53

LISTA DE SIGLAS

AFFC – Auditor Federal de Finanças e Controle

AGU – Advocacia-Geral da União

AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito

CFC - Conselho Federal de Contabilidade

CGU – Controladoria-Geral da União

CONSOCIAL - Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social

DTCS – Diretoria de Transparência e Controle Social da CGU

EBT - Escala Brasil Transparente

e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

LAI - Lei de Acesso à Informação

MEC - Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

OSB - Observatório Social do Brasil

PR – Presidência da República

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SIC - Serviço de Informações ao Cidadão

STPC - Secretaria da Transparência e Prevenção à Corrupção

UF – Unidade Federativa

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Problema de pesquisa	9
1.2 Objetivos geral e específicos	10
1.3 Justificativa.....	10
1.4 A CGU e o Programa Escala Brasil Transparente	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. Transparência	17
2.2. <i>Accountability</i>	19
2.3. <i>Accountability</i> societal.....	24
3. MÉTODOS.....	33
3.1. Coleta de dados	33
3.2 Natureza e Desenho da Pesquisa	34
3.2.1 Pesquisa bibliográfica.....	35
3.2.2 Pesquisa documental	35
3.2.3 Entrevistas e Questionário.....	38
3.3 Análise e tratamento de dados.....	44
4. RESULTADOS	48
4.1. Aplicação da metodologia da EBT.....	49
4.2. Os níveis de transparência e suas dimensões	54
4.3. Justificação, responsabilização e sanção	58
4.4 O envolvimento dos atores sociais	63
5. DISCUSSÃO	67
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIAS.....	80
ANEXO A.....	86
ANEXO B.....	92
ANEXO C.....	94
APÊNDICE A	97
APÊNDICE B.....	98
APÊNDICE C	101

1 INTRODUÇÃO

O sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União (CGU, 2018a), afirma que “[a] Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros” e que a mesma fora concebida com o intuito de fornecer os subsídios necessários à CGU para o exercício de suas competências legais. A página ainda dispõe que “[a] EBT avalia o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação” (Brasil, 2011).

Sobre o programa, o órgão responsável ainda afirma que “uma gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam” (CGU, 2018b), evidenciando a importância da transparência como fio condutor para o controle social.

De acordo com a mesma fonte, no momento, a EBT conta com três versões já finalizadas após revisão: uma datada do primeiro semestre de 2015 (versão 1.0), outra do segundo semestre do mesmo ano (EBT 2.0) e, por fim, uma terceira versão iniciada no segundo semestre de 2016 e finalizada em janeiro de 2017 (EBT 3.0).

O progresso da escala faz sentido, uma vez que a expansão do regime democrático no Brasil, nas últimas décadas, tem trazido diversos pontos de reflexão e discussão sobre a dinâmica estabelecida entre governantes e sociedade, tanto no meio político quanto pelos burocratas, no âmbito dos três Poderes da República. Sob uma lógica pautada na supremacia do interesse comum, a experiência cotidiana revela que nem sempre as ações empreendidas pelos representantes do povo correspondem aos reais anseios da coletividade. É o que o Banco Mundial, em relatório produzido no âmbito da *Global Partnership for Social Accountability* (Parceria Global para a Accountability Social - World Bank, 2016), denominou de *accountability gap* (ou lacuna de *accountability*, em tradução livre). E tal realidade pode colocar em xeque uma série de premissas ínsitas à democracia e à *res publica*.

Ainda é importante mencionar que a prevalência de interesses egoísticos não constitui fenômeno setorial, mas deriva de uma vasta gama de comportamentos arraigados nos mais variados grupos que compõem as sociedades humanas e, sem dúvidas, a brasileira (Faoro, 2013).

A transparência, como veículo destinado ao controle sobre os detentores do poder e como fator dissuasório da corrupção, tem sido frequentemente destacada pelos órgãos federais de controle no Brasil, tais quais a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da

União (AGU), alinhando-se a outros países que vêm concretizando essa prática. Em que pesem diversos avanços na repressão e na busca por reparação diante de atos lesivos ao patrimônio público, os mesmos não se têm apresentado como remédios suficientemente eficazes para o controle ou a redução substancial de desvios na gestão pública.

Assim, por mais que o incremento na transparência das ações governamentais seja algo positivo para a democracia, sem medidas subsequentes direcionadas a uma efetiva *accountability* na administração pública, haverá um esvaziamento na finalidade de se proporcionar condições para maior controle, tanto governamental quanto social, na formulação e na execução de políticas públicas.

É possível conjecturar que tanto a transparência quanto a *accountability*, em todas as suas modalidades, se inserem no mesmo contexto teórico e, portanto, compartilham importantes elementos centrais. Embora seus conceitos não se confundam (até porque não há, no presente, uma definição pacífica sobre ambos), é possível afirmar que as prestações de contas pelos governos, qualificadas pela possibilidade de controle, justificação e responsabilização dos administradores públicos (dimensões-chave da *accountability* - Lavallo & Vera, 2010; Schedler, 1999), pressupõem existir a transparência (Diamond & Morlino, 2005; Koppel, 2005) que, por sua vez, compreende a disponibilização e o acesso a informações claras, completas e precisas (Schnackenberg & Tomlinson, 2016).

Portanto, é perceptível que o advento de sucessivos e emblemáticos instrumentos legais concedendo à sociedade civil mecanismos para o efetivo exercício de um controle sobre aqueles que detêm o poder político, no atual cenário, clama por maior concretização. Em outras palavras, sem uma conscientização do papel a ser desempenhado pela coletividade, e medidas consistentes de participação, a legislação não passará de um elemento meramente simbólico (Pinho & Sacramento, 2009).

Iniciativas como a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - Consocial, ainda no ano de 2012, já tinham como tema central “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”, não deixando dúvidas quanto à importância da participação da sociedade para a efetividade do controle social, especialmente em um contexto no qual a transparência é fomentada. O evento, que contou com a mobilização de mais de 150 mil cidadãos, revelou claramente a existência, na perspectiva coletiva, de um liame indissociável entre o acesso irrestrito a informações governamentais e a possibilidade de a população intervir de modo significativo sobre os rumos do Estado (CGU, 2012a).

Entre os resultados obtidos, vale registrar, a título exemplificativo, a concepção de 80 propostas destinadas a identificar as prioridades da sociedade no que se refere aos temas sob

discussão. No eixo temático “mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública”, houve referências à inclusão, entre outros, de temas relacionados ao controle social na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ao fortalecimento do orçamento participativo e ao incentivo à criação dos Observatórios de Controle Social (OCS), o que corrobora a pertinência de uma análise voltada a aferir a importância de se abordar transparência e *accountability* societal em um mesmo contexto (CGU, 2012b e 2012c).

Ao comparar os dados disponibilizados eletronicamente pela CGU (2018e), é possível verificar, inicialmente, um incremento quantitativo na amostra avaliada entre as versões 2.0 e 3.0, de 1.560 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal, na primeira, para 2.301 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal na seguinte.

Ao partir de uma análise das publicações da CGU, outro importante aspecto emerge: os entes federativos avaliados vêm melhorando suas notas ao longo dos últimos anos, ao menos formalmente e sob a égide da metodologia da EBT. Contudo, como já exposto, a transparência parece ser tão somente uma das dimensões almejadas institucionalmente pela CGU e entendidas como necessárias à promoção do controle social sobre os governos. Não restando dúvidas de que os atores da sociedade civil constituem peça fundamental os mecanismos de *accountability* e que as políticas de transparência desenvolvidas pela CGU ao longo dos anos não ignoram essa realidade, é pertinente perquirir se, paralelamente à maior transparência, também é possível verificar a ativação de fatores que influenciem positivamente a *accountability* societal.

1.1 Problema de pesquisa

Estabelecidas essas premissas, a presente pesquisa pretende contribuir para o fortalecimento da transparência no Brasil, indagando, especialmente, se as políticas de transparência são suficientes para promover ou, ao menos, criar condições adequadas para o controle social a partir dessas políticas públicas.

Estudos teóricos mais recentes (Andion, 2012) identificam a transparência na ação pública para os cidadãos como princípio integrante da corrente da boa governança, ao lado da promoção de arranjos institucionais mais modernos e das parcerias público-privadas em sentido amplo (Kooiman, 1993; March & Olsen, 1995, *apud* Andion, 2012), revelando que o posicionamento da sociedade como autêntico (e atuante) *stakeholder* na gestão governamental é elemento essencial à interação entre ambos.

No mesmo sentido, Guerzovich e Schommer (2018) afirmam que, nas estratégias colaborativas envolvendo governos abertos e “*social accountability*”, as ações efetivamente adotadas, mais do que planejamentos e estruturas, constituem verdadeiras pontes entre sociedade e Estado que, a depender do tipo de ponte existente, é possível prever com maior certeza os potenciais e limites dessa colaboração.

Assim, o problema de pesquisa pode ser sintetizado na seguinte pergunta: Em que medida a Escala Brasil Transparente (EBT) tem promovido maior *accountability* societal nos estados e municípios por ela avaliados?

O resultado pretendido é revelar aspectos da necessidade da participação popular na implementação das políticas para o exercício do controle social. Isto pode, ao final, aumentar a participação da sociedade nos resultados dessas políticas, conforme norteia o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988).

1.2 Objetivos geral e específicos

O objetivo geral desta pesquisa, portanto, é averiguar em que medida a Escala Brasil Transparente (EBT) tem promovido maior *accountability* societal nos estados e municípios por ela avaliados. Por sua vez, os objetivos específicos consistem em:

- a) descrever o processo de aplicação da metodologia da EBT nos estados e municípios participantes;
- b) investigar se a aplicação da EBT tem promovido uma transparência efetiva nesses estados e municípios;
- c) averiguar se os principais resultados das ações da EBT têm fortalecido a *accountability* societal.

1.3 Justificativa

Iniciativas como a Escala Brasil Transparente, da CGU, têm sido bastante difundidas pela administração federal e têm o potencial, senão a intenção explícita, de alcançar também as demais unidades da federação. Segundo a própria Controladoria-Geral da União, “A Escala Brasil Transparente é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros” (Brasil, 2013) e, nos últimos anos, seus ciclos de avaliação envolvendo

estados e municípios brasileiros têm figurado como importantes instrumentos para mensuração do cumprimento das premissas da Lei de Acesso à Informação.

Os números apresentados como resultado da aplicação da EBT têm demonstrado, de maneira geral, melhora nos índices de cumprimento à LAI entre os entes da federação brasileira. Ainda que a quantidade de governos avaliados tenha se expandido substancialmente, as pontuações obtidas, proporcionalmente, não observaram decréscimo. Ao revés, há indicativos métricos satisfatórios abrangendo mesmo aqueles que se submetem à metodologia pela primeira vez.

Nessa esteira, a transparência, mais do que um fim em si mesmo, aparece como instrumento facilitador do controle eficiente da administração pública pela sociedade, de acordo com que Smulovitz e Peruzzotti (2000), em desdobramento às ideias de O'Donnell (1998), vieram a denominar como *accountability* societal (ou social). Entretanto, a literatura ainda não foi capaz de estabelecer, de forma conclusiva, um liame confiável entre a *accountability* societal e índices mais baixos (ou, no mínimo, menos perceptíveis) de corrupção.

A importância desta pesquisa deriva de sua busca por elementos que estabeleçam uma correlação entre as ações avaliativas da transparência pública nos estados e municípios, promovidas por meio da Escala Brasil Transparente, e a adoção, por parte da população em geral ou por grupos da sociedade civil com suficiente representatividade, de uma postura proativa quanto à fiscalização e ao controle da administração pública. Portanto, o presente estudo poderá mostrar-se útil ao avanço de novas estratégias por parte das autoridades governamentais no que se refere a uma *accountability* societal eficaz.

O modelo federativo atualmente adotado pela Constituição brasileira delega substancial parcela de poder aos entes descentralizados, tais quais Estados e Municípios. E não é difícil deduzir logicamente que quanto menores suas dimensões territoriais e mais próximas suas competências em relação aos destinatários de suas atuações, maior será a possibilidade de interferência por parte destes, tanto na delimitação de prioridades políticas quanto no controle de resultados da administração pública (Pinho & Sacramento, 2009). No mesmo sentido, Fox (2006) afirma que a *accountability* deve levar em conta a interação entre as arenas local, nacional e internacional.

Segundo Schommer (2003), tal movimento, além de privilegiar os espaços locais como foros de discussão das escolhas públicas, possibilitou o surgimento de novas modalidades de articulação entre Estado, setor privado e sociedade civil, expandido-se os limites da responsabilidade pela gestão da coisa pública, e passando a englobar todos os segmentos envolvidos nesse processo. Ao destacar outros benefícios advindos dessa conjuntura, a autora

ressalta que parcerias e alianças tendem a ampliar a duração de programas governamentais, devido ao maior grau de institucionalização que os impulsiona para além dos períodos dos mandatos eletivos.

Nesse sentido, a pesquisa se justifica sob o prisma social e acadêmico, uma vez que se destina a averiguar a contribuição de uma política federal de transparência com um maior controle social nas regiões em que é aplicada.

Neste ponto, é importante mencionar novamente a 1ª Consocial, realizada em um ambiente no qual surgiam cada vez mais dúvidas quanto à efetividade da democracia representativa, bem como novas formulações acerca da inserção do controle social como elemento ativador de relação entre participação e representação, sem olvidar-se o cenário de crescimento dos movimentos organizados da sociedade civil para as lutas contra a corrupção e em prol de serviços públicos adequados aos anseios da coletividade (Schommer, Dahmer, & Spaniol, 2013). Os autores ainda afirmam que a Conferência representa um movimento que parte de um padrão de relação Estado-sociedade anteriormente “estadocêntrico” em direção a outro, “sociocêntrico”, como consequência do amadurecimento democrático no Brasil ao longo das últimas décadas (Keinert, 2000), embora seja prudente a ressalva no sentido de que tal tendência, além de não ser linear, de modo algum caracteriza um ponto de chegada definitivo ou mesmo avançado nesse processo.

Além disso, também pode haver proveito caso fique demonstrado inexistir uma necessária relação entre os dois fenômenos, abrindo-se novas frentes de pesquisa destinadas a melhor estudar e a questionar o papel da transparência, por meio do programa sob análise, como fator desencadeador da participação da sociedade nas esferas políticas locais, ou mesmo a busca por evidências que permitam aferir outros fatores, colaterais ou independentes, de estímulo ao controle social. Assim, o cotejo entre as iniciativas do governo federal e as principais linhas de pesquisa sobre as funções da transparência e da *accountability* societal permitirá melhor interpretação das causas que levam ao êxito, fracasso ou incompletude das ações até então desenvolvidas, quando colocadas sobre o arcabouço acadêmico preexistente.

Os resultados obtidos permitirão analisar práticas administrativas sob a perspectiva dos seus efeitos, observando sua eficácia sob alguns dos seus aspectos, podendo, ao final, discutir alguns aperfeiçoamentos ou fortalecimentos das ações até então empreendidas.

A próxima seção trará o referencial teórico que subsidiará e ajudará a aprofundar as discussões desta pesquisa.

1.4 A CGU e o Programa Escala Brasil Transparente

A Controladoria-Geral da União, (após breve período como Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União) teve sua atual designação e *status* estabelecidos pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (Brasil, 2019), ainda não convertida em lei pelo Congresso Nacional até a data de conclusão deste trabalho. Tal diploma fora precedido pela MP nº 782, convertida na Lei nº 13.502 (Brasil, 2017), e pela MP nº 726, posteriormente convertida na Lei nº 13.341 (Brasil, 2016). A principal implicação desse conjunto normativo foi, entre outras tantas, a manutenção do órgão como Ministério, fora da estrutura que integra a Presidência da República.

No presente, a CGU é o órgão do Governo Federal brasileiro encarregado do desenvolvimento de “atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria” cuja missão declarada é a de “promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto” (CGU, 2018c). Com base nessas atribuições, vê-se que o controle de políticas públicas e a colaboração da sociedade são elementos que caracterizam o ministério desde o delineamento mais básico de suas funções.

Não é por outra razão que a legislação, ao estruturá-lo, previu a existência da Secretaria da Transparência e Prevenção à Corrupção (STPC). Entre suas atribuições expressas, além daquelas já incorporadas a sua denominação, sobressaem as referências à promoção do controle social, tais quais as inscritas nos artigos 16 e 17 do Decreto Federal nº 8.910 (Brasil, 2016). Essa conjuntura denota que as medidas adotadas nos programas sob responsabilidade da pasta não pretendem se limitar a uma única dimensão da *accountability*, mas também se preocupar com os potenciais desdobramentos em prol da sociedade no plano material, com ênfase na participação da mesma.

Entre as diversas propostas atuais de trabalho da CGU incluem-se a parceria com o Ministério da Educação (MEC) no programa “Um por Todos e Todos por Um! Pela ética e cidadania”, desenvolvido no âmbito das entidades de ensino fundamental, e a parceria com o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) para a realização de seminários gratuitos sobre participação e controle social em dez capitais brasileiras ao longo de 2018.

A Escala Brasil Transparente, como já mencionado na introdução, consiste em uma metodologia aplicada para a verificação dos níveis de cumprimento à Lei de Acesso à Informação – LAI (Brasil, 2011) por estados e municípios brasileiros, que é atualmente

regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.724 (Brasil, 2012). A EBT observa 12 quesitos, sendo 6 relacionados à regulamentação da LAI, com peso de 25%, e 6 à transparência passiva das unidades federadas, cujo peso é de 75%, podendo-se chegar, após avaliação de quesitos (cuja soma pode atingir um máximo de 3600) e uma subsequente conversão de base de cálculo, a uma nota máxima de 10, com duas casas decimais. Desses critérios, pode-se mencionar a exposição da legislação em sítio da internet; a existência de regulamentação para a LAI, para o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e para a responsabilização de servidores; a divulgação de SIC físico; a possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso e respostas fornecidas dentro do prazo legal, entre outros. A Figura 1, na página seguinte, ilustra a totalidade dos mesmos.

Ante todo o exposto, percebe-se que a EBT se apresenta, na atualidade, como um dos mais emblemáticos programas da CGU a nível nacional, de modo a reforçar sua escolha como objeto de pesquisa.

Figura 1: Detalhamento dos critérios utilizados pela EBT



Fonte: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A literatura abordada por este referencial teórico, contemplando o tema e os objetivos da pesquisa, versa sobre transparência, *accountability* societal e suas potenciais relações investigadas pelas ciências sociais.

Desta forma, como ponto de partida, integrou-se à pesquisa uma revisão sistemática de literatura, justificada pela pouca quantidade de estudos, no Brasil, relacionando a transparência como elemento antecedente e controle social como consequente (Ribeiro Filho, Lopes, Pederneiras & Ferreira, 2008).

A análise teve por objeto publicações nacionais e estrangeiras, nos idiomas português, inglês e espanhol, com foco nas interfaces entre o postulado da transparência e a *accountability* societal (como possível reflexo), além de ter averiguado possíveis desdobramentos teóricos envolvendo desta última, utilizando-se como fontes teóricas primárias as obras de O'Donnel (1998), Smulovitz & Peruzzotti (2002) e Lavallo & Vera (2010).

Submetidas as *strings* “*accountability* societal” e “social *accountability*” (expressões exatas), “*transparency and accountability*” e “transparência e *accountability*”, nas bases de periódicos da Capes e *Spell*, foi obtida amostra de 34 artigos, após eliminação daqueles que se encontravam fora do escopo de estudo proposto, daqueles que não possuíam número relevante de citações (menos de 5) ou que constituíam as próprias fontes primárias. Vale ressaltar que a análise dos resultados teve abordagem quantitativa e delineamento descritivo, baseada em dados secundários e amostragem não-probabilística, embora sem recorte temporal específico nas buscas.

Como resultado, verificou-se que a transparência e a *accountability* societal são amplamente mencionadas no mesmo contexto científico, embora a forma como a literatura as aborde em conjunto ainda seja heterogênea, o que já restou demonstrado no capítulo pertinente ao referencial teórico. Cabe ainda ressaltar que as publicações de natureza empírica se apresentaram em patamar francamente superior, próximo a quatro vezes às de natureza teórica (79% e 21%, respectivamente).

Quanto à natureza dos dados, em que pese certo equilíbrio entre estudos qualitativos e “quali-quantitativos” (32% dos casos para cada), ambas as vertentes correspondem a cerca do dobro do que fora encontrado para a abordagem quantitativa, cuja representação está longe de ser desprezível (15%). Para 21% dos casos, não houve classificação, dada sua natureza teórica.

Uma das vertentes teóricas concebidas *a priori*, consistente na interpretação da *accountability* societal/social como desdobramento da *accountability* vertical, não apresentou

resultados relevantes, uma vez que se fez presente em apenas um único caso (cerca de 1% da amostra), o que confirma a tendência de superação da metáfora espacial proposta por O'Donnel (1998) já exposta no referencial, ao menos no que se refere ao objeto desta dissertação.

Para o desenvolvimento do estudo, nova pesquisa bibliográfica foi realizada ainda pela busca nas bases Capes, *Spell* e *Google Scholar*, sem prejuízo de utilização das obras já mencionadas na pesquisa bibliométrica ou de outras encontradas nas próprias referências dos autores já conhecidos, para a caracterização das temáticas sob estudo e suas potenciais relações.

As *strings* de busca, inicialmente, se concentraram nas expressões “*accountability* societal” e “transparência” e possíveis variações em inglês e espanhol, assim como a temática envolvendo “controle social” e “participação democrática”. Em seguida, a análise dos textos objetivou identificar referências ao tema “transparência”, chegando-se aos resultados já registrados no referencial teórico. Por fim, foram realizadas leituras de diversas referências registradas nesses mesmos textos originalmente encontrados, visto que, não raro, verificou-se existir relevante pertinência temática com esta dissertação e cujos conteúdos permitiram enriquecer a base teórica utilizada.

2.1 Transparência

A transparência, de modo geral, pode ser conceituada como o acesso irrestrito a dados governamentais, publicizados de forma compreensível pelo cidadão comum, constituindo um dos princípios da governança pública (Cruz, Ferreira, Silva & Macedo, 2012). Os atributos da completude, da comparabilidade com informações de períodos anteriores, da ausência de viés e da diversidade de meios pelo qual ocorre a ampla divulgação das informações públicas também figuram como características da transparência, sendo também possível afirmar que, no Brasil, ainda há carência de estudos sobre níveis de transparência em diversas unidades federativas ou que utilizem variados instrumentos de evidenciação (Bairral, Silva & Alves, 2015).

Segundo Coelho, Cantoni, Cunha & Teixeira (2015), a responsabilidade democrática demanda necessariamente um incremento na transparência governamental, com a divulgação de maior quantidade de informações para o público em geral, de modo a viabilizar um efetivo controle dos gastos, prevenir a corrupção e evitar o desperdício de recursos públicos. Os autores ponderam, contudo, que a transparência não é suficiente, embora se trate condição necessária, para garantir maior *accountability*.

No mesmo sentido, para outros autores, a transparência constitui elemento limitativo e preventivo de comportamentos corruptos, pois expõe o governo ao escrutínio dos demais

stakeholders que compõem o sistema político e social, o que aumenta as chances de responsabilização e sanção (Bertot, Jaeger & Grimes, 2012).

A associação dos governos a uma transparência efetiva deve estar vinculada não só à divulgação ou disponibilizações de informações, mas que estas sejam dotadas de “visibilidade”, relacionada à plenitude e facilidade de localização, bem como à “inferabilidade”, que consiste na possibilidade de, com base nas mesmas, elaborar-se inferências (Michener & Bersch, 2011).

Schnackenberg e Tomlinson (2016), ao afirmarem a multidimensionalidade da transparência, foram capazes de identificar, por meio de uma revisão bibliométrica entre as publicações de alto fator de impacto, que as pesquisas mais relevantes a conceituavam segundo três formas essenciais: divulgação, clareza e precisão. Tal decomposição em três dimensões levaram os autores à formulação no sentido de que a transparência seria caracterizada pela percepção da qualidade na informação intencionalmente compartilhada por determinado transmissor.

Entretanto, em uma perspectiva instrumental, é possível afirmar que a simples disponibilização de informações públicas pelos governos, por si só, não garante aos cidadãos o exercício de todas as suas prerrogativas como tais, embora constitua importante ferramenta de verificação da correspondência entre a atuação do poder público e a suas demandas e expectativas (Oliveira Júnior, Jordão & Junior, 2014). Portanto, a transparência do Estado pode mostrar-se como um meio de tornar mais democrática a sua relação com a sociedade civil, além de constituir um recurso para que a população possa exercer controle sobre a administração pública (Pereira, 2005). No mesmo sentido, Abrucio e Loureiro (2004) lembram que a produção e disseminação de informações confiáveis e de qualidade aos cidadãos é uma das condições para uma *accountability* eficaz.

Como consequência do uso adequado de tais informações, é possível vislumbrar e modelar uma opinião pública de forma consciente, o monitoramento efetivo da compatibilidade dos planos governamentais com os compromissos políticos assumidos durante as eleições, bem como da execução das políticas e serviços públicos, permitindo estabelecer responsabilidades aos agentes públicos. Além disso, essas informações mostram-se úteis ao processo de tomada de decisões e ao incremento do bem-estar comum (Schommer, Rocha, Spaniol, Sousa, & Dahmer, 2015). Os mesmos autores entendem, como consequência, que o fato de que tais produtos (produção e disseminação adequadas) são essenciais ao controle sobre o poder (componente estrutural para erigir-se uma sociedade igualitária e sustentável), reforça a ideia de que os mesmos devem ser entendidos como bem público.

Pesquisas empíricas recentes demonstram que a abordagem da transparência como panaceia para a corrupção deve ser vista com temperamentos e que ambientes transparentes, se não associados a outros contextos favoráveis, podem acarretar consequências danosas à sociedade, em vez de desestimular desvios. Por meio de experimentos baseados “jogos de punição institucional”, que se utilizaram de estímulos e recompensas para avaliar níveis de cooperação entre indivíduos em diversos níveis, verificou-se que a ausência de mecanismos efetivos de sanção em sociedades nas quais há transparência e conhecimento geral a respeito de desvios de conduta dos governantes (*leaders*), os mesmos passam a sentir-se seguros em continuar praticando atos de corrupção porque estendem estar protegidos pela certeza da impunidade. (Muthukrishna, Francois, Pourahmadi & Henrich, 2017).

A *accountability* como corolário da transparência pode ser visualizada quando se admite que os gestores públicos devem ter a obrigação de prestar contas de seus atos e, em caso de irregularidades, que possam ser responsabilizados (Silva, Pereira & Araújo, 2014). Nesse tema, Diamond & Morlino (2005) afirmam que a transparência constitui um importante elemento integrante da *accountability*.

Outro importante aspecto a considerar é a dificuldade com que se pode reduzir a assimetria de informações entre governo e sociedade civil, dada a produção massiva e unilateral de informações pelo primeiro (Pinho & Sacramento, 2009). Nada obstante, ainda que eliminada tal assimetria, a simples disponibilização adequada e suficiente de informações por parte dos detentores do poder, não há evidências de que tal situação seja suficiente para ativar a ação coletiva (Fox, 2007) em busca da *accountability*.

Nada obstante, a literatura mais recente já reconhece que a transparência, ao lado de mecanismos como o engajamento estado-sociedade, constitui base fundamental para a *accountability* societal, a o governo aberto e a coprodução de serviços e soluções de problemas anteriormente associados somente à figura do Estado (Guerzovich & Schommer, 2018).

2.2 Accountability

Na linha do que fora evidenciado por Campos (1990), ao afirmar que a inexistência de uma tradução literal para a expressão *accountability* remete à sua própria ausência na realidade política nacional, trabalhos posteriores foram capazes de identificar algumas etapas essenciais desse amplo processo democrático, como a informação transparente aos cidadãos, a prestação de contas pelos agentes públicos e sua potencial responsabilização pelos atos praticados (Prado, 2006).

De fato, a relativa juventude das democracias latino-americanas, a exemplo do Brasil, pode explicar parcialmente a falta de amadurecimento do conceito, uma vez que as experiências vivenciadas sob esses regimes ainda são bastante incipientes. Sano e Abrucio (2008) asseveram que a mera compreensão do termo como “prestar contas” pode indicar a falta de sua internalização nessas sociedades.

Pinho e Sacramento (2009) apontam a existência de uma ampla diversidade de traduções pautadas em diferentes fontes léxicas de tradução do inglês para o português. A consulta a dicionários, ainda que reforce a falta de tradução unívoca, permite aferir a ideia implícita de responsabilização pessoal, acoplada à noção, mais explícita, da obrigatoriedade em prestar contas. Os autores ainda concluem, de modo lapidar, que “o estudo sobre a compreensão do significado da *accountability* tem caráter progressivo, inesgotável”, e destina-se à garantia de que o poder seja empregado sempre em favor do interesse público.

Por vezes, justamente devido à impossibilidade de uma tradução semanticamente idêntica e reduzida a um único vocábulo (o que ocorre com particular frequência nos idiomas latinos), alguns autores preferem fazer associações diretas a determinado conjunto vernacular para se expressar. Lavallo & Vera (2010), por exemplo, utilizam-se da locução “*rendición de cuentas*” para designar, sinteticamente, a ideia de *accountability*.

Para Schedler (1999), embora o conceito de *accountability* ainda não tenha sido totalmente delimitado, é possível identificar dois elementos indissociáveis de sua construção, quais sejam: *answerability* e *sanction* (ou *enforcement*), cujos significados podem ser sintetizados em informação e explicação dos atos praticados, em relação ao primeiro, e possibilidade de sanção, no que se refere ao segundo.

No contexto das inovações populares, Lavallo & Vera (2010) ainda afirmam ser necessário que formulações acadêmicas sejam circunscritas ao ideário participativo da teoria democrática e que considerem como elementos essenciais as capacidades de influência e racionalização da sociedade sobre o poder público. O controle social, portanto, seria compatível com concepções exigentes em termos de participação, quando se considera sua dimensão democratizante.

É o que ocorre com a *accountability* que, nesse contexto, deve ser compreendida como uma modalidade de específica de controle, na qual agregam-se as possibilidades de responsabilização e sanção, sendo possível até mesmo diferenciar-se o controle cidadão, realizado individualmente, do controle societal, concretizado por atores coletivos e, embora formas mais estáveis e, por vezes, complexas, de controle sejam preferíveis sob essa ótica, não se pode desprezar a importância de intervenções mais simples e pontuais (Lavallo & Vera,

2010). Para embasar essa formulação, o referido trabalho afirma que a existência de controle é um pressuposto para a existência da “*rendición de cuentas*” (p. 30), embora a recíproca não seja verdadeira, uma vez que nem toda modalidade de controle engloba mecanismos de responsabilidade e sanção.

Daí porque os autores não ignoram em seu estudo formas mais largas para a definição da *accountability*, a exemplo da “responsabilização dos atores estatais por suas ações” (Fox, 2006), salientando que mesmo estas devem pressupor as possibilidades de acesso a informações governamentais e de formal ou informalmente imputar responsabilidades, além da própria possibilidade de sanção.

Por outro lado, em crítica a Schedler (2004), Lavallo e Vera (2010) asseveram que uma flexibilização excessiva no conceito, que venha a permitir que esses três elementos dispensem a presença uns dos outros, bastando a existência de apenas um deles, abriria a possibilidade de que a *accountability* não desaguasse em um conceito diferente do de controle social. Em outras palavras, a pressuposição recíproca entre as dimensões que os autores consideram como constitutivas da *accountability* (repta-se: informação, justificação e sanção) seria necessária para que a mesma se distinga de outros conceitos importantes, embora diversos, que também compõem a vertente participativa da teoria democrática.

A *accountability* também pode ser concebida sob as dimensões horizontal, na qual o controle é exercido dentro da estrutura do Estado, por meio de agências hierarquicamente equivalentes às que são controladas, e vertical, em que os cidadãos exercem controle sobre seus representantes, em uma relação de nítida subordinação destes àqueles, por meio do processo eleitoral (O’Donnell, 1998).

Na *accountability* horizontal, o cerne do mecanismo de prestação de contas é a interface estabelecida entre a agência designada para esse fim e o sujeito estatal que a ela se submete, prestando-lhe informações para análise e posterior divulgação dos resultados à sociedade, incluindo as justificativas e explicações para determinado modo de agir em relação à coisa pública (Lavallo & Vera, 2010).

Já na *accountability* vertical, o sufrágio constitui o elemento central. Interessante notar a dupla face do voto, que permite a escolha de representantes com base em expectativas futuras e, ao mesmo tempo, impede o retorno ao poder daqueles que não tenham correspondido às expectativas outrora depositadas. Assim, o “ato eleitoral” baseia-se em informações antecedentes que o agente estatal forneceu à sociedade sobre a sua atuação, que utilizará a urna como forma de prêmio ou sanção segundo seus próprios critérios de avaliação (Manin, 1997).

Nada obstante as particularidades mencionadas nos parágrafos antecedentes, é importante ressaltar que O'Donnel (1998) não ignorava a potencial necessidade de relações institucionais em rede para o adequado exercício do controle, em um contexto de governança.

E é justamente por compreender a possibilidade de se avançar além dessas duas dimensões clássicas, que Goetz e Jenkins (2001) identificaram potenciais formas híbridas (ou diagonais) de *accountability*, por meio das quais buscou-se superar determinadas limitações dos mecanismos vertical e horizontal, com o engajamento dos cidadãos junto às organizações estatais de controle (horizontal), monitorando-se conjuntamente a qualidade de serviços públicos, e com a produção paralela e independente de relatórios de contas públicas que, por vezes, contradiziam versões oficiais. Em ambos os casos, é importante observar a estreita relação com o conceito de “coprodução” de informação e controle, formulado por Doin, Dahmer, Schommer e Spaniol (2012), que será visto adiante.

Outra característica relevante surge da percepção de que a *accountability* demanda um liame entre atores; uns legitimados por direito a exigir contas e outros, sob o mesmo ordenamento jurídico, obrigados a prestá-las, de modo a evidenciar-se um conceito relacional (CIDER, 2011; Moncrieffe, 2011).

Daí porque o relatório publicado pelo Centro de Estudos Interdisciplinares sobre o Desenvolvimento (CIDER, 2011) é categórico ao afirmar que a *accountability* não se limita a relações verticais (entre agentes e principais), horizontais (no plano estatal) ou transversais (que compreende atores sociais institucionalizados), mas enfatiza a profusão dessas relações entre múltiplos atores estatais (e, às vezes, até mesmo privados) obrigados a render contas e também múltiplos representantes da sociedade e do próprio estado que titularizam prerrogativas legais para exigí-las. Ceneviva (2006) concorda que o modelo cartesiano e O'Donnel pode ofuscar a diversidade de papéis e formas de relacionamento entre Estado e sociedade, que não deve se restringir a uma projeção vertical de influência e controle sobre o poder.

Ao identificar a fragmentação conceitual então existente na literatura internacional sobre a *accountability* e atribuir a tal fenômeno o rótulo de “desarranjo das múltiplas *accountabilities*” (“*multiple accountabilities disorder*”, na expressão original) Koppel (2005), vislumbrou cinco dimensões, essenciais e distintas, que devem constituir a *accountability* estatal perante a sociedade: transparência, imputabilidade, a sujeição ao controle, a responsabilidade e a responsividade (“*transparency, liability, controllability, responsibility, and responsiveness*”). O autor ainda afirma que a disparidade de concepções para a *accountability* tem o potencial de minar a efetividade organizacional.

Contudo, parece ser assente na literatura que o envolvimento e o empenho dos cidadãos são elementos axiais para a condução dos temas de interesse da coletividade, sem o que não haveria como atingir-se a efetividade das políticas públicas de interesse social, cujos resultados emergem como consequência de novas posturas e práticas, aptas a redefinir a cultura política (Doin, Dahmer, Schommer & Spaniol, 2012). Os autores chegam a afirmar que “[o] controle exercido pelos cidadãos perante o poder público constitui um bem público fundamental” (p. 58) e, apontam que, na experiência brasileira, a Rede Observatório Social do Brasil (OSB) tem se destacado como interlocutor entre sociedade e Estado.

Nada obstante a celeuma, a preocupação quanto às precisões léxico-terminológicas não parece ser exclusividade da Administração ou da Ciência Política mas, no mínimo, de todas as Ciências Humanas, nas quais os vernáculos próprios de cada grupo humanos, como revelador de inúmeros traços culturais, muitas vezes é a primeira barreira a ser vencida no mundo científico, mesmo com todas as maravilhas tecnológicas disponíveis em pleno Século XXI. Como forma de superar tais inquietações e, de certo modo, nivelar as múltiplas facetas que o objeto de estudo pode apresentar, é interessante a lição trazida por Amartya Sen (2011), eminente economista, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1998, em seus estudos sobre a Teoria da Justiça. Em brilhante análise sobre os conceitos de justiça e equidade formulados por John Rawls (1985), Sen descreve a resposta que obteve do filósofo norte-americano ao questioná-lo sobre o fato de que, em algumas das principais línguas do mundo, sequer existiam palavras claramente distintas para os vocábulos centrais a sua teoria (“*justice*” e “*fairness*”) e exemplificando, em seguida, com a língua francesa:

Rawls respondeu que a existência real de palavras especializadas suficientemente distintas é de fato de pouca importância; a questão principal é saber se as pessoas que falam uma língua que carece de uma distinção baseada em uma única palavra podem, ainda assim, diferenciar entre os conceitos distintos e passar a articular o contraste utilizando tantas palavras quanto necessitem (p. 103)

O que se pode extrair, para fins do presente trabalho, é que a inexistência de uma tradução literal, seja para a *accountability*, seja para suas inúmeras variações apresentadas, não impede que sejam identificadas características convergentes ao longo da literatura (embora com potenciais variações, a depender das abordagens dos autores). O fato é que, sendo possível, por meio de uma adequada revisão bibliográfica, identificar as principais características e elementos

da teoria sob estudo, os resultados obtidos têm o potencial de mostrar-se aptos a contribuir com os estudos sobre a temática.

E, por fim, não é menos verdade que a profusão de estudos envolvendo *accountability* nas últimas décadas e a permanência de tal panorama no presente é um indicador confiável de sua centralidade e importância para os novos rumos das pesquisas em administração pública.

A conclusão da literatura mais recente, portanto, tende a superar o modelo tradicional de *accountability*, propondo, senão abordagens mais abrangentes no que se refere à interação Sociedade-Estado, modelos que, de uma forma ou de outra, priorizam ou relativizam o peso de uma dessas figuras ao longo do processo. É dentro dessas concepções que se pode enquadrar o elemento teórico em torno do qual gravita a presente pesquisa: a *accountability* societal.

2.3 *Accountability* societal

Retomando a referência à dimensão (ou eixo) vertical preconizada por O'Donnel (1998), mesmo que esta tenha sido cunhada posteriormente, é possível compreender a razão pela qual Campos (1990) já se preocupava com a possível insuficiência do sufrágio como instrumento de *accountability*, como bem apontado por Sacramento e Pinho (2009), o que dá ensejo a outros processos de controle dos representantes eleitos que possam ir além do momento eleitoral.

Nessa mesma linha, Carneiro e Costa (2001) denominaram como *accountability* societal a ampliação conceitual que poderia ocorrer sobre o eixo vertical, sendo esta uma forma de controle voluntário e geralmente exercida de modo organizado, ao longo dos mandatos eletivos, seja por meios institucionalizados ou não, admitindo-se, inclusive, o uso de meios informais pela sociedade.

No mesmo sentido, Przeworski (2006) alerta que na América Latina a debilidade do controle popular sobre os governos é inerente à forma de democracia local, o que impõe claramente a necessidade de novas abordagens, tal qual a *accountability* societal que, segundo Smulovitz e Peruzzotti (2002) incorpora outros conceitos provenientes da literatura sobre sociedade civil e esfera pública, com destaque aos importantes papéis desempenhados por associações, movimentos organizados com finalidade reivindicatória, organizações não-governamentais (ONGs) e meios de comunicação em geral.

É importante destacar que o cenário institucional recente tem contado com uma expansão no leque de entidades representativas de diversos setores da coletividade, que objetivam exigir e monitorar a legalidade das ações estatais e integram o conceito de *accountability* societal. Sem dúvida, trata-se de marco analítico relevante, uma vez que denota

a superação dos mecanismos tradicionais de *accountability*, tais quais eleições, sistemas de freios e contrapesos, separação de poderes e agências intragovernamentais de controle e passa a ter em evidência a contribuição da sociedade civil para o exercício do controle (Smulovitz & Peruzzotti, 2002). Sem desprender-se das linhas mestras anteriormente traçadas pela literatura, os referidos autores definem a *accountability* societal como "*un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basados en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas*" (Idem, p. 32). Os principais movimentos associados ao fenômeno seriam, portanto, a denúncia e investigação públicas, a mobilização social, a denúncia a agências de controle horizontal e a litigância judicial ordinária, tanto em face dos políticos quanto dos burocratas.

Mais uma vez, a questão da precisão terminológica merece ser objeto de análise, uma vez que a literatura, da mesma forma que não é uniforme no que se refere à tradução do conceito de *accountability*, tampouco se mostra assente quanto à expressão “societal”, que também tem admitido a variação “social”, sem que as categorias conceituais envolvidas sofram grandes variações. Por exemplo, em obra datada de 2000, Smulovitz e Peruzzotti utilizaram o termo “societal *accountability*”, mas em trabalho posterior, de 2006, passaram a adotar a alcunha “social *accountability*”.

Ou seja, para fins do presente trabalho, em que pese a opção pela primeira, para fins de identificação do tema, ambas as acepções serão utilizadas indistintamente, para denominar o mesmo objeto de pesquisa. Em outras palavras: *accountability* social e *accountability* societal serão considerados termos intercambiáveis.

Na experiência brasileira, é possível identificar iniciativas de controle que se relacionam intimamente com a questão da *accountability* societal, a exemplo da criação dos Observatórios Sociais em diversas municipalidades e regiões, alinhados à diretrizes organizacionais propostas pela Rede OSB de Controle Social. Como bem exposto por Doin, Dahmer, Schommer & Spaniol (2012, p. 69) as principais molas propulsoras desses movimentos são o anseio por uma “cidadania fiscal, preconizando o acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos públicos” e a dedicação ao “combate à corrupção, aliada ao desejo de mobilizar os cidadãos para que atuem no controle social e contribuam para a melhoria da qualidade da gestão pública e da vida nas cidades”.

Nada obstante, os mesmos autores acima esclarecem que, a despeito dessa expansão dos OSB, sua atuação ainda encontra diversos limites, tais quais a escassez legislativa sobre os temas da transparência e do controle social, apta a afetar a segurança jurídica do processo; o ainda reduzido patamar de participação cidadã como elemento da cultura política nacional, em

que pesem os avanços mais recentes e; a possibilidade de elitização desses movimentos, frente à existência de patrocínios oriundos de instituições de classe empresarial, que podem influenciar as ações de modo a priorizar seus próprios interesses. Sobre este último ponto, mostra-se útil fazer referência à temática introduzida por Lavallo e Castello (2006) acerca da “dupla face da *accountability*”, que insere as noções de representatividade interna e externa dos movimentos da sociedade civil organizada, mas que, por transbordar o escopo da presente pesquisa, não será aprofundada no momento.

Outra perspectiva interessante quanto aos elementos que compõem a noção de *accountability* societal é introduzida por Schommer, Rocha, Spaniol, de Sousa e Dahmer (2015), na qual o engajamento permanente e mútuo entre as agências estatais que produzem informação e exercem o controle sobre o governo e todos os demais interessados no desenvolvimento de tais atividades presentes na sociedade civil, tais quais os cidadãos, individualmente ou agrupados em conselhos ou associações, a título de exemplo.

Tais observações, segundo os mesmos autores, mostram-se consistentes com o que Dernhardt e Dernhardt (2015) há muito já haviam afirmado sobre a *accountability* (mesmo que sem ainda qualificá-la como societal), como um fenômeno complexo, local e coproduzido por múltiplos agentes por meio de processos abertos e inovadores, que se alinha às diretrizes do então denominado Novo Serviço Público (a obra citada teve sua primeira edição publicada em 2003).

Fox (2009), por sua vez, assevera que a vertente societal (ou social, segundo o autor) da *accountability* fora formulada sob quadros conceituais que deveriam ser superados (v.g. as dimensões propostas por O’Donnell em 1998), sendo necessário estabelecer dedutivamente novas proposições, distinguindo-se a abordagem tática da estratégica, as relações entre o que o próprio autor denominou “voz” e “dentes” (estes, em alusão à responsividade) e à integração vertical, entre outras.

Fatores como a informação centrada no usuário de serviços públicos, a existência de critérios para agregação e representatividade à voz coletiva, a capacidade estatal (“*teeth*”) de responder à voz dos cidadãos, seja por sanções, seja por reformas proativas, e a consideração tanto de abordagens preventivas quanto reativas podem ser decisivos na promoção de uma verdadeira *accountability* social (Fox, 2009).

Brudney e England, já em 1983, foram além: alertavam que uma abordagem “*hands-on*” (prática; interativa, em tradução livre) seria justamente a medida de superação em relação ao simples exercício da cidadania por meio da voz, passando-se a permitir que o cidadão se torne figura ativa na transformação de sua realidade, analisando, pensando e modificando

valores que refletem os verdadeiros interesses e expectativas da coletividade. Embora os referidos autores tenham chegado a tais conclusões em estudo focado na coprodução de serviços públicos, nota-se que os mesmos reforçam a importância de agentes da sociedade como indutores de situações nas quais as premissas para a *accountability* societal podem aflorar com maior vigor, uma vez que os esforços voluntários de indivíduos ou grupos destinam-se a aprimorar a qualidade dos serviços dos quais são destinatários.

Segundo Guerzovich e Schommer (2018) a “*social accountability*” pode ser conceituada como a extensão e a capacidade de mobilização e de agir dos cidadãos além das eleições, com vistas a seu envolvimento, a desencadear respostas baseadas em suas necessidades e a manter os agentes do Estado e prestadores de serviços públicos sujeitos a responsabilização e/ou reparação (“*accountable*”). Os autores ainda apontam que a modalidade social da *accountability* compartilha, em grande parte, elementos-chave afetos a outra estratégia de interação denominada “governo aberto” que, apesar de recente e ainda um pouco vaga, também abarca as ideias de trabalho conjunto entre cidadão, sociedades civis e governos, com interesses que se alinham à superação de desafios para a governança e o desenvolvimento. Alguns dos eixos centrais do governo aberto são: transparência sustentável, *accountability*, participação e responsividade do governo aos seus próprios cidadãos.

Outro aspecto importante a destacar, como bem apontam Doin, Dahmer, Schommer e Spaniol (2012) em estudo sobre a concepção da conhecida “Lei da Ficha Limpa” é que, mesmo legitimadas perante a sociedade, iniciativas de controle social não são imunes a outros instrumentos de *accountability* horizontal (de titularidade do Estado, como já visto). No caso sob estudo, tal realidade ficou evidenciada a partir da veiculação de diversas ações que questionavam a constitucionalidade do referido diploma legal, cuja interpretação só fora definitivamente consolidada após a manifestação do Supremo Tribunal Federal.

A conclusão que se pode extrair daquele trabalho é no sentido de que, embora sejam crescentes a influência e interação da sociedade junto a tais mecanismos estatais, os movimentos destinados a fortalecer o controle sobre o Estado não podem simplesmente ignorar o contexto institucional já cristalizado, mas com ele devem coexistir permanentemente, em um fluxo dialético. O resultado desse processo, ao longo do tempo, é que talvez seja capaz de traduzir o modelo de *accountability* societal esperado e defendido por determinado grupo de cidadãos, nas respectivas bases geográficas em que se exercem as pretensões e ações de controle.

Um outro ponto da discussão sobre o conceito e o domínio em que opera a *accountability* societal refere-se às suspeitas decorrentes da tentativa de aproximação semântica

empreendida por atores que se utilizam de vocábulos como “governança”, “transparência”, “prestação de contas” e “controles democráticos”, entre outros, como instrumento de disputa política, embora muitas vezes a literatura que dá suporte a tais termos se situe em posição diametralmente oposta no espectro político. Com base em tal constatação, Lavallo e Vera (2010) pontuaram a necessidade de estabelecer precisões conceituais acerca dessas expressões-chave para balizar seus estudos e, em sua síntese, classificaram os mecanismos de *accountability* sob uma nomenclatura que veio a englobar tanto as matrizes espaciais (v. g. O’Donnell, 1998), quanto a especificação dos participantes envolvidos em suas relações.

De início, os autores introduzem a ideia de que atores coletivos, nessa qualidade, mais do que práticas de participação, tendem a adotar práticas de representação, embora os conceitos de controle social geralmente sejam pensados sem estabelecer tal relação. Isto porque as modalidades mais exigentes de controle demandam que esses atores coletivos busquem influenciar os processos decisórios em nome de alguém, de modo a caracterizar-se como prática da representação. No âmbito do controle social, portanto, as expectativas mais elevadas do ideário participativo somente seriam passíveis de concretização por intermédio de expedientes de representação política de caráter não eleitoral (Lavallo & Vera, 2010).

Por outro lado, são características da participação tanto o envolvimento direto quanto a presença do sujeito ativo dessa participação, como indivíduos, cidadãos, de modo a revelar-se uma “autopresentação” (p. 36) dos próprios interesses. A participação seria, nesse contexto e na melhor das hipóteses, um momento posterior à representação, a qual diz respeito às instituições de associação, de modo que não se pode atribuir, às mesmas, carga idêntica de legitimidade. Vale lembrar que o simples ato, em si, de falar em nome de outrem pressupõe necessariamente uma justificação antecedente, teorizada e concebida tradicionalmente como autorização (Lavallo & Vera, 2010).

Daí porque os autores afirmam que “participação” e “sociedade civil” (p. 35, *op. cit.*) surgem como figuras-chave em diversas literaturas que se ocupam das temáticas da qualidade e da inovação democrática, englobando os debates sobre democracia participativa, sociedade civil, controles democráticos e “*rendición de cuentas societal*” (ou “*societal accountability*”, p. 35). Assim, de acordo com Lavallo e Vera (2010) seria possível tratar das interfaces socioestatais a partir do momento em que se verifica a presença concomitante de um sujeito do Estado de um lado e, de outro, de um sujeito social, cabendo ressaltar que ambos os lados envolvidos podem ser tanto individuais quanto coletivos. Neste último caso, a presença de atores coletivos, animados por sua representatividade (ainda que presuntiva), é que caracteriza a interface denominada “*societal*” (p. 36). Como consequência lógica de tal raciocínio, pode-se

afirmar que, é no momento em que surge um ator societal como representante de outros (sejam individuais ou coletivos), em experiências destinadas a buscar a *accountability* de atores estatais, que se tem caracterizada a *accountability* societal, valendo novamente ressaltar, neste ponto, que tal classificação utiliza como critério principal não uma matriz espacial (embora esta ainda seja muito útil, para fins deste trabalho), mas a qualidade dos atores envolvidos na relação.

Ao analisar as diversas formas por meio das quais os atores coletivos da sociedade buscam influenciar o Estado, verifica-se até mesmo a existência de ações destinadas a impactar a forma como os indivíduos votam (Lavalle e Vera (2010), como sucede quando determinado grupo organizado exerce pressão sobre os meios eleitorais e sobre candidatos a cargos eletivos (isto é, a *accountability* societal na dimensão vertical), para que estes se ajustem às expectativas de lisura e responsabilidade com a coisa pública, a exemplo do que ocorreu no caso do processo legislativo que culminou com a promulgação da conhecida Lei da Ficha Limpa (Doin, Dahmer, Schommer & Spaniol, 2012).

Segundo Lavalle e Vera (2010), tal processo não só busca ativar os mecanismos de freios e contrapesos estatais (o que fica claro no exemplo acima), como também contribuir com a formação da opinião da sociedade sobre o desempenho dos atores estatais, gerando críticas ou reconhecimento da legitimidade de suas ações, encerrando o ciclo de sanção ou prêmio que se concretizam nos atos de renovação eleitoral (Manin, 1997).

Ao trilhar-se esse caminho, não fica difícil vislumbrar, de antemão, a existência de uma *accountability* societal horizontal que, por óbvio e em conformidade com as lições de O'Donnell (1998) já estudadas, são estabelecidas entre os atores sociais coletivos e os atores estatais encarregados de manejar os mecanismos de *accountability* horizontal, isto é, as agências de prestação de contas que controlam os atores do Estado. Ao acionar essa institucionalidade concebida para a *accountability*, a partir das prerrogativas legais que constituem sua essência, a sociedade civil organizada impõe que os atores fiscalizados pela agência, por meio dela, sejam obrigados a formular relatórios e justificativas de desempenho, ainda que por intermédio de outra parte do aparato da administração pública (Lavalle & Vera, 2010).

Ao dialogar com Goetz e Jenkins (2001), Lavalle e Vera (2010) também identificam a figura da *accountability* “transversal societal” (p. 64) quando a relação de prestar contas se estabelece diretamente entre o ator social e o ator estatal, sem qualquer mediação por alguma agência. São atividades de controle exercidas no seio de espaços institucionais criados justamente com esse propósito e reconhecidos pelo Estado dentro de seu próprio aparato (Vera & Rivera, 2006), que caracterizam uma forma híbrida de *accountability* que é levada a cabo pelos representantes (presuntivos) da sociedade, tais como os membros de organizações sociais

que se assumem nessa qualidade perante comitês e conselhos destinados ao acompanhamento de políticas públicas. Esses mecanismos transversais se caracterizam não só por estarem localizados internamente à estrutura do Estado, como também por seu caráter deliberativo (controle “forte”, p. 64) no qual os atores sociais estão, em maior ou menor graus, habilitados a submeter os atores estatais sujeitos a controle às suas decisões, diferenciando-se, deste modo, de outros espaços de participação, como conselhos consultivos e assembleias dos cidadãos (Lavalle & Vera, 2010), que não gozam de tais prerrogativas.

Em que pese a relevância da distinção acima apontada, e a preocupação dos autores em adentrar a problemática da representação nos casos em que se operam os instrumentos sociais de controle, aos quais, inclusive, os mesmos restringem a expressão “*accountability* societal” (*i.e.*, excluindo o controle cidadão), a presente pesquisa passará ao largo de tal discussão. Vale lembrar que a literatura não deixa tal opção à míngua de amparo, uma vez que Smulovitz e Peruzzotti (2000) definiram a *accountability* social de forma indistinta para atores coletivos, cidadãos ou mesmo meios de comunicação social independentes, compreendendo tanto a mobilização cidadã e os escândalos midiáticos, como a provocação ao funcionamento dos mecanismos horizontais de controle típicos às democracias.

Com efeito, para fins de adequação teórica deste estudo às diretrizes institucionais consagradas à CGU, especialmente pelos artigos 16, I a IV, e 17, IV, do Decreto nº 8.910 (Brasil, 2016), no que se refere ao controle social (“Art. 17. À Diretoria de Transparência e Controle Social compete: (...) IV - propor e coordenar a realização de ações que estimulem a participação dos cidadãos no controle social”) não se mostra pertinente utilizar a dicotomização empreendida por Lavalle e Vera (2010), apesar de extremamente valorosa e fundamentada, uma vez que a mesma não se mostraria útil aos propósitos da pesquisa.

Nada obstante, independentemente da abordagem que será utilizada, é inegável que a efetiva possibilidade de cobrança de direitos por parte dos representados é elemento crucial à ideia de *accountability*, que pode ser compreendida também como uma forma processual fluida, e não uma finalidade estática (Baquero, 2008). Tal raciocínio se harmoniza com a conclusão no sentido da multiplicidade dos “significados constitutivos” que remetem às mais variadas “interfaces teórico-conceituais” necessárias à compreensão do fenômeno (Morais & Teixeira, 2016, p. 84).

Por fim, vale retomar o que já exposto sobre Campos (1990), no que tange à necessidade de analisar-se o contexto sociocultural em que se insere determinado vocábulo, para que, daí sim, possa pretender-se buscar seu real significado.

Portanto, é possível reafirmar que a *accountability* social não possui definição pacífica na literatura, sobressaindo certa dissonância entre o conceito mais restrito de Peruzzotti e Smulovitz (2000), que somente reconhecia, de início, um papel indireto dos atores sociais em relação à estrutura de controle estatal, e as concepções de Lavallo & Vera (2010), que admitem a adoção de medidas de implantação, avaliação e supervisão diretamente pelos *stakeholders* existentes na sociedade. Uma das consequências desta última será a admissão, em certa medida, de que os processos de participação pública podem ser melhorados por meio de mudanças nos papéis do cidadão e do administrador, em busca de processos mais dinâmicos e deliberativos (King, Feltey & Susel, 1998), o que explica a opção pelo modelo de Lavallo e Vera como principal suporte teórico à noção de *accountability* na presente dissertação, em que pese a sua não subdivisão, como já exposto.

Ante tudo o que exposto, mostra-se útil à consecução dos objetivos gerais e específicos, a identificação das principais categorias afetas à transparência e à *accountability* societal segundo o referencial teórico estudado, uma vez que servirão para sustentar os resultados obtidos a partir da análise dos dados.

Quadro 1 – Conceitos relacionados ao referencial teórico

Transparência	<i>Accountability</i>	<i>Accountability</i> Societal
Clareza (Schnackenberg & Tomlinson, 2016)	Controle (Lavallo & Vera, 2010; Koppel, 2005; Doin, Dahmer, Schommer & Spaniol, 2012)	Participação cidadã/Engajamento local (Schommer, Rocha, Spaniol, de Sousa & Dahmer, 2015)
Completude/Qualidade/Confiabilidade (Abrucio & Loureiro, 2004)	Informação (Lavallo & Vera, 2010)	Participação de entidades organizadas da sociedade civil (Smulovitz & Peruzzotti, 2002; Lavallo & Castello, 2006; Lavallo & Vera, 2010)
Visibilidade (Michener & Bersch, 2011)	Justificação/Responsividade/Responsabilização (Lavallo & Vera, 2010; Fox, 2006; Koppel, 2005)	Atuação da mídia (Smulovitz e Peruzzotti, 2002).
Divulgação/Disponibilização (Schnackenberg & Tomlinson, 2016)	Sanção (Schedler, 1999)	Coprodução de serviços (Guerzovich & Schommer, 2018).
Precisão (Schnackenberg & Tomlinson, 2016)	Transparência (Diamond & Morlino, 2005; Koppel, 2005)	Atores coletivos (Lavallo & Vera, 2010; Smulovitz & Peruzzotti, 2002)

Ausência de Assimetria (Pinho & Sacramento, 2009)	Participação/representação (Lavalle & Vera, 2010)	Pressão sobre agências de controle (Goetz & Jenkins, 2001)
Coprodução da informação (Doin, Dahmer, Schommer & Spaniol, 2012)	Influência eleitoral (O'Donnel, 1998; Manin, 1997)	Agregação e representatividade à voz coletiva (Fox, 2009)

Fonte : Elaborado pelo autor.

Pode-se extrair a partir de uma leitura do quadro acima que os conceitos de transparência, *accountability* e *accountability* societal de fato compartilham algumas categorias formuladas pela literatura, reforçando, ainda que no plano meramente teórico, a potencial existência de uma relação entre tais noções. Não é demais admitir, portanto, que a *accountability* societal pode ser entendida como uma forma da *accountability* centrada na figura dos atores da sociedade, quer pode se manifestar de diversas maneiras, a exemplo da coprodução de informação (Schommer, 2012).

3 MÉTODOS

Considerando que o objetivo geral do presente estudo é averiguar se a Escala Brasil Transparente (EBT), sob responsabilidade da Controladoria-Geral da União, tem promovido maior *accountability* societal nos estados e municípios por ela avaliados, mostrou-se fundamental a coleta de informações junto ao referido órgão federal e às entidades da sociedade civil que atuam nas esferas locais envolvidas, com o intuito de identificar elementos que permitissem avaliar os eventuais reflexos do programa.

3.1 Coleta de dados

Por questão de organização do trabalho e, no intuito de facilitar a classificação dos procedimentos, optou-se por uma exposição sintética das técnicas de coleta de dados precedente às considerações sobre a natureza e o desenho de pesquisa, que constarão do capítulo seguinte.

Nesse contexto, o Quadro 2 ilustra a correspondência entre cada um dos objetivos específicos, já apresentados, às técnicas entendidas como adequadas à obtenção dos dados pertinentes.

Quadro 2 - Síntese das técnicas de coleta de dados e detalhamento.

Objetivo específico	Técnicas de coleta de dados	Detalhamento
a) descrever o processo de aplicação da metodologia da EBT nos estados e municípios participantes;	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pesquisa documental; ▪ Entrevistas individuais semiestruturadas; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normas relativas ao programa EBT; ▪ Relatórios da CGU; ▪ Entrevistas: agentes públicos da CGU ;
b) investigar se a aplicação da EBT tem promovido uma transparência efetiva nesses estados e municípios.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pesquisa bibliográfica; ▪ Pesquisa documental; ▪ Entrevistas individuais semiestruturadas; ▪ Entrevistas individuais não estruturadas; ▪ Questionário. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatórios da CGU; ▪ Entrevistas semiestruturadas: agentes públicos da CGU; ▪ Entrevistas não estruturadas: dirigentes das ONGs selecionadas; ▪ Questionário: Redes das ONGs selecionadas;
c) averiguar se os principais resultados das ações da EBT têm fortalecido a <i>accountability</i> societal.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pesquisa bibliográfica; ▪ Pesquisa documental; ▪ Entrevistas individuais semiestruturadas; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatórios da CGU; ▪ Entrevistas semiestruturadas: agentes públicos da CGU; ▪ Entrevistas não estruturadas: dirigentes das ONGs selecionadas;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entrevistas individuais estruturadas; ▪ Questionário. 	não	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Questionário: Redes das ONGs selecionadas;
--	--	-----	--

Fonte : Elaborado pelo autor.

3.2 Natureza e Desenho da Pesquisa

Delimitadas as técnicas de coleta, resta evidente que a pesquisa, além de empírica, pode ser considerada descritiva (Sampieri, Collado, & Lucio, 2006), ante a exposição sistematizada dos procedimentos adotados pelo órgão de controle estudado, assim como as percepções de servidores e entidades da sociedade civil sobre o eventual incremento da *accountability social*, como decorrência dos registros e da utilização pública das informações produzidas.

Além disso, o intuito de evidenciar fatores existentes na literatura, mas ainda não relacionados pela organização, como resultado de uma política pública específica como a EBT, permite classificar o trabalho como exploratório.

Com base nessas premissas, também se vê que a abordagem qualitativa, especialmente no que se refere às entrevistas, (Seidman, 1998) é outra característica preponderante do estudo, a despeito do uso de dados quantitativos relacionados à métrica utilizada pela EBT, assim como de percentuais descritivos dos dados obtidos por meio dos questionários (Cozby, 2006). Avançando rumo aos objetivos propostos, após aprofundada pesquisa bibliográfica (Lakatos & Marconi, 2003) com base na literatura nacional e internacional dedicada aos temas citados no referencial teórico, foi possível delinear as relações entre os mesmos. A pesquisa bibliométrica, já exposta no capítulo do referencial teórico, constituiu importante ferramenta para tal resultado.

Quanto à origem dos dados, observa-se que as fontes documentais obtidas junto à CGU poderão ser classificadas como primárias ou secundárias (Gil, 2009), a depender da existência ou não de tratamento analítico conferido quando de seu processamento inicial. Vale registrar que tais fontes foram de suma importância para a compreensão do funcionamento da escala e, por consequência, para a concepção do problema de pesquisa.

As leis e regulamentos afetos ao órgão e os dados empíricos reunidos por meio da pesquisa bibliográfica são secundários, ao passo que os resultados das entrevistas respondidas pelos servidores da CGU, pelos dirigentes das ONGs selecionadas, assim como os questionários respondidos pelas redes de representantes da sociedade civil constituem fontes eminentemente primárias, até mesmo porque se tratam de dados inéditos.

A análise teórica das temáticas da transparência e da *accountability*, especialmente a vertente social, conforme definições expostas no referencial, fora realizada a nível individual, com base nas respostas dos membros da CGU às entrevistas, embora, por questões de ética acadêmica e resguardo profissional, não se vá identificá-los de forma individualizada. As entrevistas com dirigentes das organizações da sociedade civil seguem a mesma linha.

Por outro lado, a análise coletiva (ou contextual) mostrou-se mais adequada no que se refere às respostas dos atores sociais (ONGs) ao questionário fechado, uma vez que não foram impostas quaisquer restrições a respostas eventualmente elaboradas de forma global e conjunta pelas equipes das respectivas entidades, sem limitação aos seus dirigentes, até mesmo porque tal opção corresponde, de modo mais lógico às premissas de representatividade coletiva, ainda que por presunção. Os relatórios da CGU, por fim, demandarão análise a nível organizacional, pois produzidas de forma não individual.

Quanto ao recorte temporal, trata-se de *pesquisa transversal*, ante a unicidade da coleta de dados entre os servidores da CGU, nos meses de outubro e novembro de 2018, e entre as entidades selecionadas, em novembro e dezembro de 2018, obtendo-se um cenário instantâneo dos objetos a serem investigados (Gil, 2009).

A amostragem pode ser classificada como não-probabilística por conveniência e destinou-se a obter dados para a subsequente aplicação do método da análise de conteúdo, na forma proposta por Bardin (2011), e a pesquisa progrediu, no que se refere aos dados coletados, basicamente em duas fases sucessivas, consistentes na aquisição do conteúdo e na análise dos resultados.

3.2.1 Pesquisa bibliográfica

Para delimitar a literatura relacionada à pesquisa, foi realizada uma análise bibliométrica estabelecendo as potenciais relações entre os principais temas da pesquisa: transparência e *accountability* societal. Os resultados obtidos constituem a mola propulsora da bibliografia contida neste trabalho.

3.2.2 Pesquisa documental

A pesquisa documental mostrou ser uma das mais importantes para a concepção do presente trabalho, uma vez que possui relação direta com todos os três objetivos específicos propostos. A mesma perpassou por pesquisa digital junto ao repositório disponibilizado pela Presidência da República (PR, 2018) na *internet*, acerca da legislação nacional envolvendo a temática da transparência e por uma busca inicial no sítio eletrônico da organização

governamental sob estudo (CGU, 2018e), que foram seguidas de indicações e disponibilização de arquivos digitais por parte dos entrevistados, com o intuito de fornecer mais informações sobre os procedimentos adotados ao longo do processo de aplicação da EBT. Além disso, permitiu analisar as premissas, a metodologia, a métrica e os resultados do programa, de modo a subsidiar não só a sua descrição, como também um diálogo em maior profundidade com as fontes da literatura, com as impressões daqueles que operam a política de transparência em todos os níveis da CGU e com as entidades da sociedade civil cuja atuação pode ser impactada. E, por fim, foi possível vislumbrar, ainda que de modo inicial, o conjunto de entidades da sociedade civil que se relacionavam mais estreitamente aos diversos projetos da CGU, o que veio a auxiliar na seleção das que participariam da pesquisa, conforme será demonstrado adiante.

É oportuno pontuar que, embora o projeto de pesquisa aprovado mencionasse uma busca junto aos arquivos da Controladoria-Geral da União, após pedido de autorização para acesso aos registros internos, inclusive valendo-se o pesquisador de sua proximidade física com o órgão, as entrevistas revelaram que, salvo detalhes muito específicos, ou entendidos como sigilosos de acordo com a legislação, todas as informações citadas como sendo de interesse do trabalho já se encontravam disponíveis *online*. Seguindo inicialmente essa linha, de fato percebeu-se que a CGU os havia disponibilizado em seu sítio eletrônico, prescindindo-se do acesso aos arquivos físicos. Sem surpresa, as informações acessadas mostraram-se não só atuais como também em quantidade até superior à que a pesquisa demandava, denotando que o Ministério, no que se refere à documentação da EBT, tem feito jus ao bom nome que ostenta.

Nada obstante, antes de abordar os dados específicos da escala, foi necessário visualizar os panoramas normativo e organizacional nos quais a mesma se encontra atualmente inserida. Tal atividade evidenciou os marcos legais relacionados à temática, tais quais a Constituição brasileira de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei Ordinária nº 12.527/2011, denominadas Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação, respectivamente, assim como o Decreto Federal nº 7.724/2012, que regulamenta a matéria no âmbito da União, entre outras normas.

Em seguida, o acesso ao *site* da Escala Brasil Transparente (CGU, 2018a) permitiu obter considerável quantidade de documentos oficiais e relatórios produzidos pela CGU, em âmbito nacional. A página eletrônica contém *links* para itens como “metodologia”, “amostragem”, “*rankings*” e “dados abertos” relativos a todas as suas três edições, permitindo assim comparar a evolução do programa, bem como dos resultados dos entes avaliados.

É importante salientar que o acesso do autor aos dados disponibilizados no sítio ocorreu, na verdade, em dois momentos: o primeiro buscou informações que permitiram não só a seleção do programa específico como objeto deste trabalho de conclusão, como também a formulação do problema de pesquisa; enquanto o segundo esquadrinhou a miríade de informações apresentadas, com vistas à seleção daquelas entendidas como úteis à consecução dos objetivos da pesquisa.

Assim, como já mencionado, verificou-se que a última rodada da EBT (versão 3.0) contou com a participação de 2.328 municípios e todos os 26 estados brasileiros, além do DF. Além da pontuação e da avaliação individualizada de cada item existente na escala, também foi possível obter planilha eletrônica consolidada contendo todos os dados dos entes avaliados, o que permitiu uma posterior triangulação com o conteúdo das outras fontes desta dissertação.

Outrossim, importa ressaltar que, para discussão e validação tanto do roteiro semiestruturado de entrevistas (Apêndice A), quanto do questionário (Apêndice B) foi realizada coleta de dados relativos aos resultados da EBT 3.0 para estados brasileiros, no sítio eletrônico do Ministério sob estudo (CGU, 2018*d*), com sua posterior conversão para o formato apresentado no Anexo A, visando à sua melhor legibilidade e compreensão. As denominadas “Fichas Técnicas” apresentam dez quesitos pertinentes a diversos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, bem como as respostas obtidas para cada um deles. As fichas municipais não foram utilizadas para tal propósito porque seus questionamentos eram idênticos aos das estaduais (já bastantes para os fins pretendidos), embora em quantidade incomparavelmente superior. Considerando que a formulação das perguntas revela os temas da LAI entendidos como prioritários pelo órgão federal, ao menos para fins de aplicação da EBT, os mesmos contribuíram sobremaneira com a atividade de estruturação das entrevistas realizadas junto aos servidores da CGU.

Por fim, no que tange à documentação produzida pela CGU, é importante destacar que outra finalidade da pesquisa junto à mesma seria obter dados sobre indicadores de controle social eventualmente consolidados em registros oficiais e sobre os dados da EBT, no que se refere à *accountability* social como potencial resultado das suas ações. Contudo, apesar das atribuições legais do órgão, não foi possível lograr êxito nesse pormenor, ao menos com base nas referidas fontes e dentro do amplo conjunto de documentos disponibilizados, o que apenas reforça a lacuna que ensejou o problema de pesquisa.

Às consultas acima seguiu-se pesquisa junto aos sítios eletrônicos das organizações não-governamentais cujas existências já eram de conhecimento do órgão de controle sob estudo (dados que ainda foram refinados posteriormente, por meio das entrevistas, como será visto

adiante), o que permitiu o levantamento de seus respectivos delineamentos institucionais e a verificação de compatibilidade das suas dimensões, capilaridades territoriais e atuações institucionais com os fins do presente trabalho. Maior detalhamento sobre tais informações será realizado no capítulo subsequente.

3.2.3 Entrevistas e questionário

A formulação do roteiro das entrevistas precedeu a do questionário, uma vez que diversos itens na concepção deste último foram, em parte, orientados pelo conteúdo temático das respostas dos membros da CGU, bem como pelos conceitos abordados no referencial teórico. Tal opção foi adotada com o objetivo de facilitar uma posterior triangulação entre os dados obtidos, uma vez que a formulação de instrumentos aprioristicamente independentes e baseados tão somente na literatura poderia trazer resultados cuja comunicação não fosse clara. O questionário, portanto, no momento de sua remessa aos respondentes, já havia passado por um filtro de menções e entendimentos julgados mais relevantes pelos entrevistados, todos especialistas (sob os prismas teórico ou prático) na matéria sob análise, de modo sua reforçar a validade como instrumento de pesquisa.

O roteiro semiestruturado das entrevistas (Apêndice A) foi baseado nos objetivos da pesquisa e investigou, entre outras matérias, se, de acordo com a opinião dos participantes, os critérios legais utilizados pela EBT para fins de submissão aos avaliados eram julgados suficientes para promover a transparência nas referidas localidades e se comportavam alguma melhoria específica. Também foi questionado se os entrevistados vislumbram algum impacto positivo nas prestações de contas, dadas as competências da CGU estabelecidas pelo Decreto 8.910/2016, que estruturou o órgão.

No mesmo sentido, as perguntas buscaram averiguar se o aumento nos níveis de transparência, de acordo com as últimas versões da EBT tem fortalecido a *accountability* societal. Para tanto, as questões buscaram relacionar os resultados até então obtidos pela CGU às principais dimensões verificadas na literatura, tais como responsividade governamental, possibilidade de sanção a agentes públicos e estímulo ao controle e engajamento por parte da sociedade.

Tais fontes orais também se destinaram a apreender a percepção dos agentes públicos selecionados quanto ao contexto em que se insere a EBT, assim como visam a compreender suas convicções e experiências práticas com a temática da *accountability*, seus valores e visões de mundo e de governo, e a aferir suas percepções acerca da participação e do controle que podem ter surgido a partir da aplicação da escala.

Como já mencionado, essa primeira parte da coleta de dados fora realizada ao longo do mês de outubro e no início de novembro de 2018, entre servidores e dirigentes, na sede da CGU em Brasília, conforme tivessem alguma correlação, em maior ou menor grau, com a EBT e suas disponibilidades de agenda. Para este propósito, a utilização da técnica traduzida livremente como “bola de neve” (Seidman, 1998) fora associada aos critérios mínimos de seleção que serão expostos adiante, o que culminou com o mapeamento de nove possíveis participantes (população). O Quadro 3 sintetiza as qualificações dos respondentes aos quais se obteve acesso (no total de oito), embora os mesmos não sejam identificados individualmente. Vale lembrar que a codificação dos entrevistados será numérica ao longo do texto, algumas vezes aparecendo de forma abreviada com a letra “E”, seguida do número correspondente.

Considerando que a seleção obedeceu não só a uma relação com os órgãos responsáveis pelo planejamento e execução da EBT (STPC e DTCS, por exemplo), mas também a indicações feitas por outros entrevistados ao longo da pesquisa (a já mencionada “bola de neve”), é importante ressaltar que o acesso do pesquisador aos indicados acabou sendo limitado pela presença na capital federal, onde foram coletados os dados, embora tenha sido possível entrevistar servidor lotado em outra unidade da federação, que se fazia presente no momento. Tal realidade culminou com a preponderância de ocupantes de funções gerenciais em relação aos demais entrevistados, sendo importante ressaltar que, não houvesse a limitação territorial ao DF, proposta originalmente na pesquisa, o número de servidores encarregados de funções de execução e análise na EBT certamente superaria o de gestores, segundo se pode extrair das próprias informações obtidas documentalmente e nas entrevistas.

Por outro lado, cabe pontuar que tal opção não deixou de buscar reforço do critério de legitimidade (validade externa) dos participantes por meio do próprio *locus* de pesquisa, tanto no que tange aos servidores quanto no que se refere à seleção do(a) Secretário(a) de Transparência e Prevenção da Corrupção, do(a) Diretor(a) de Transparência e Controle Social, além de outros gestores, subordinados ou não a este último, de modo a garantir fidedignidade e representatividade nas manifestações.

Quadro 3: Entrevistados – Servidores e Gestores da Controladoria-Geral da União.

Entrevistado(a)	Cargo	Função
1	Auditor Federal de Finanças e Controle	Gestor(a)
2	Auditor Federal de Finanças e Controle	Gestor(a)

3	Auditor Federal de Finanças e Controle	Gestor(a)
4	Auditor Federal de Finanças e Controle	Servidor(a)
5	Auditor Federal de Finanças e Controle	Servidor(a)
6	Auditor Federal de Finanças e Controle	Gestor(a)
7	Auditor Federal de Finanças e Controle	Servidor(a)
8	Auditor Federal de Finanças e Controle	Gestor(a)

Fonte : Elaboração do autor.

Vale ressaltar que todos os servidores, não só os lotados na unidade responsável pela aplicação e consolidação dos resultados da Escala Brasil Transparente, se enquadravam no seguinte perfil, sem a necessidade de que tais requisitos fossem exigidos de forma cumulativa: (a) ao menos um ano de trabalho no programa; (b) participação na concepção da metodologia do programa ou; (c) participação ao menos em um ciclo do programa, desde a aplicação (primeira fase) até a publicação dos relatórios finais (encerramento).

Cumpram ainda destacar que, antes da gravação em formato digital, foram assinados, por todos os participantes e pelo pesquisador, conjuntamente, termos de consentimento livre e esclarecido, nos moldes exigidos pela ética acadêmica, tendo sido também realizadas anotações pontuais pelo entrevistador ao longo das conversas.

Concluída essa primeira etapa, as respostas obtidas foram degravadas e foram extraídos os temas mais relevantes, segundo a visão dos especialistas entrevistados, identificando de forma mais acurada as ONGs a serem convidadas para a pesquisa, e refinando a formulação do questionário apresentado no Apêndice B, cuja concepção também foi baseada no referencial teórico.

Assim, com base nos dados iniciais obtidos a partir das oito entrevistas, verificou-se que se destacavam como entidades da sociedade civil atuantes no combate à corrupção e controle das administrações locais, segundo referências dos próprios participantes, as denominadas Rede de Observatórios Sociais do Brasil (OSB) e Rede Amarribo, ambas já conhecidas pelo pesquisador por meio da pesquisa documental (AMARRIBO, 2018; CGU, 2018f; OSB, 2018) e cujos critérios de seleção ainda serão explicitados de forma mais aprofundada, logo a seguir.

Desta maneira, não só foi possível delimitar os participantes para os questionários subsequentes, como também se verificou a necessidade de realizar, de forma suplementar, outras duas entrevistas, ainda que não estruturadas, com dirigentes de ambas as ONGs. Isto porque, embora os aspectos formais concernentes à atuação e às redes afiliadas fossem facilmente aferíveis a partir de suas páginas eletrônicas, não foi possível conhecer algumas peculiaridades sobre seus funcionamentos que poderiam ser de interesse da pesquisa, somente com base nas plataformas digitais.

Por essa razão, buscou-se entrevistar ao menos um dirigente em nível nacional de cada organização, o que sucedeu com êxito no início do mês de novembro, por via telefônica, através dos números fornecidos nas *homepages* (AMARRIBO, 2018b; OSB, 2018). Como forma de registro, o pesquisador tomou nota dos pontos mais relevantes e, posteriormente, solicitou, por correio eletrônico, o aval dos interlocutores para utilização dos dados, o que foi autorizado com o compromisso do pesquisador de que seria mantido o sigilo da identidade, a exemplo do que ocorrera com os entrevistados da CGU. No que se refere à Amarribo, inclusive, foi confirmado que seu *site* passava por atualização naquele momento, o que pode ter afetado o pleno acesso a todos os seus *links*, reforçando-se a pertinência e utilidade das entrevistas não estruturadas para o trabalho.

Quadro 4: Entrevistados – Dirigentes da Amarribo e OSB.

Entrevistado(a)	Organização	Função
9	OSB	Dirigente a nível nacional
10	AMARRIBO	Dirigente a nível nacional

Fonte : Elaboração do autor.

Partindo-se da premissa de que tanto Amarribo quanto OSB, na qualidade de redes de ONGs cuja finalidade precípua é o controle sobre os governos locais, haviam sido as únicas documentalmente listadas e, ao mesmo tempo, referidas nas entrevistas junto à CGU (além das referências recíprocas durante as entrevistas aos seus próprios dirigentes), a coleta de dados junto às mesmas, aliada às circunstâncias referidas no parágrafo antecedente, foi considerada suficiente para os fins almejados. Tal opção ainda é reforçada pelo fato de ambas possuírem mais de 350 unidades afiliadas, permitindo que a quantidade de informações obtidas não exceda em demasia a capacidade de análise do pesquisador, ao menos no que se refere às dimensões propostas para o presente trabalho, mas ainda assim se mostrem adequadas aos seus objetivos.

O Observatório Social do Brasil, atualmente, conta com 134 unidades, distribuídas em 16 estados brasileiros (OSB, 2018). Segundo a própria página eletrônica da organização:

O OSB é uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, disseminadora de uma metodologia padronizada para a criação e atuação de uma rede de organizações democráticas e apartidárias do terceiro setor. O Sistema OSB é formado por voluntários engajados na causa da justiça social e contribui para a melhoria da gestão pública.

Como resultado de suas ações, a entidade afirma que, nos anos de 2013 a 2016, com a contribuição de mais de 3.500 voluntários, foi possível aferir economia da ordem de R\$ 2 bilhões para os municípios em que atua e, anualmente, mais de R\$ 300 milhões (OSB, 2018). A participação dos cidadãos e a mudança cultural na fiscalização do dinheiro público também são ressaltadas, ao lado de postulados como justiça social no recolhimento de tributos e na atuação dos agentes públicos; ética e eficácia; “espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada”; “controle social para o aprimoramento da gestão pública e integridade empresarial”; “ação preventiva e visão de longo prazo” e; “monitoramento e controle da gestão pública”, entre outros (OSB, 2018). A atuação do OSB também não descarta a possibilidade de atuação conjunta órgãos oficiais destinados ao controle (a exemplo do “controle societal horizontal” presente no referencial teórico, proposto por Lavallo e Vera, em 2010).

Verifica-se, portanto que a referida ONG preconiza, em sua própria definição, a existência de relações democráticas e a necessidade de engajamento da sociedade para a justiça social e, em última análise, da atuação da administração pública como um todo. Sob essa perspectiva, é perceptível que diversas dimensões identificadas no referencial teórico se encontram na essência da rede de observatórios, de modo a revelar sua clara pertinência temática com o presente trabalho, na qualidade de ator societal envolvido com o processo de *accountability*.

Segundo a entrevista realizada com dirigente da OSB, foi apurado que a mesma, no que se refere à extensão de sua rede, só “perderia” em tamanho para a Amarríbo, embora os OSB estejam, no presente, investindo fortemente na estruturação de suas unidades e no fortalecimento de uma coordenação unificada das mesmas, não sendo incomum que cada qual conte com seu próprio CNPJ, de modo a conceder-lhes autonomia e “vida própria” para atuar perante suas comunidades e governos.

A Rede Amigos Associados de Ribeirão Bonito afirma em seu estatuto (Amarríbo, 2018a) que a “entidade tem por finalidade desenvolver projetos de interesse social e prevenir e combater a corrupção na administração pública em todos os níveis da federação (...)” e, segundo

seu dirigente entrevistado, agrupa mais de 230 parceiros não-governamentais que se dedicam ao combate à corrupção. Mas, ao contrário de uma maior centralização e formalização (como as mencionadas pelo OSB), as afiliadas se situam dentro de um cenário mais “dinâmico e mutável” (E10). Por fim, o entrevistado informou ainda que conhecia a métrica da Escala Brasil Transparente e que acreditava que a maior parte de sua rede também soubesse de sua existência.

A página eletrônica da ONG (Amarribo, 2018b) assevera:

A AMARRIBO foi fundada em 1999 para ajudar Ribeirão Bonito, e fez isso, pois as provas aí estão. Impediu o desvio de mais de R\$ 5 milhões dos cofres da prefeitura, pois isso era o que vinha acontecendo a cada 5 anos, e moralizou bastante a política de Ribeirão Bonito. Hoje acreditamos que não tenha político levando dinheiro de bolada para casa.

Entre seus parceiros institucionais, figuram a própria CGU, o Instituto Ethos, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e a Transparência Internacional, além de diversos parceiros mantenedores, conforme consta da referida página.

À luz do exposto, ambas as entidades foram confirmadas como respondentes do questionário, eis que representativas da sociedade civil e dotadas de capilaridade nacional, com estrutura em rede e sob a mesma nomenclatura. Além disso, foi possível verificar a existência de representantes nas cinco regiões do Brasil, para cada ONG separadamente, de modo a permitir o retrato mais fiel possível de todo o território, assim como uma adequada representatividade dos respondentes. Neste particular, em oposição à amostragem por conveniência utilizada para as entrevistas e, a despeito de não ter sido possível obter uma perfeita coincidência entre as bases territoriais abrangidas pelas ONGs e pela EBT, a pesquisa buscou ampliar sua cobertura com base na heterogeneidade das unidades locais selecionadas, evidenciada por suas distinções geográficas, socioeconômicas e demográficas, o que ainda não significa que uma potencial generalização de resultados possa ser abarcada pelos objetivos geral ou específicos do trabalho (Sampieri, Collado, & Lucio, 2006).

Para as ONGs, portanto, com base na já mencionada heterogeneidade dos componentes das redes selecionadas, preconizada com o intuito de se reforçar validade interna da pesquisa (Ollaik & Ziller, 2011), não foi possível estabelecer um perfil esperado dos participantes do questionário. Embora houvesse uma expectativa inicial de que fosse obtida maior quantidade de respondentes sediados em localidades avaliadas pelas EBT, por haver um contato prévio da organização com as políticas de transparência da CGU, tal fato não se confirmou.

Selecionada a amostra e, realizadas as entrevistas com os dirigentes das ONGs, tanto a Rede OSB quanto a Amarribo disponibilizaram endereço de correio eletrônico para envio do

questionário da pesquisa (*survey*) às redes das entidades, realizado no final do mês de novembro de 2018.

A fim de facilitar o envio dos questionários, o controle do recebimento das respostas e a compilação de seus conteúdos, foi utilizada a plataforma *online Survey Monkey*. Foi concedido um prazo inicial de 15 dias para o envio de respostas, seguido de reiteração e prorrogação por mais 6 dias, período julgado suficiente para que as entidades genuinamente interessadas se dispusessem a participar da pesquisa. A falta de resposta também foi considerada na análise de dados, uma vez que evidencia ou a dificuldade de comunicação com as entidades, o que compromete o quesito da “informação” em relação à transparência, ou a falta de interesse, que compromete a *accountability*.

Concluída a fase de coleta, com o fechamento do questionário, as respostas obtidas foram tabuladas para ajudar na aferição dos resultados a partir, também, do referencial teórico.

3.3 Análise e tratamento de dados

A partir dos objetivos da pesquisa e da teoria discutidos, os dados foram submetidos à análise de conteúdo, segundo Bardin (2011). A autora define tal complexo de práticas como um meio objetivo para analisar-se comunicações entre determinados emissores e receptores, permitindo-se inferências sobre as mesmas, através de procedimentos sistemáticos que, além de descrever o conteúdo da mensagem em si, também se valem de indicadores (Lakatos & Marconi, 2003).

Esse confronto das informações obtidas com os questionamentos da pesquisa, lastreados no referencial teórico, permitiu não só identificar relações, diferenças ou semelhanças, como também registrar e capitular as categorias comuns e preponderantes nas respostas dos participantes, tendo sido as mesmas, em seguida, dispostas de forma agrupada, o que culminou com a sistematização dos resultados.

Tais agrupamentos foram realizados à medida que, ao longo do processo de análise dos dados, percebeu-se haver significativa pertinência temática entre os dados coletados e a literatura, mesmo diante de certa confusão conceitual por parte dos respondentes. Todavia, os resultados mostraram-se coerentes quando considerada a proximidade semântica dos termos utilizados. Além disso, mais importante do que o conhecimento técnico estrito, sob a perspectiva do interesse público, é o conjunto de noções sobre o funcionamento e a existência dos mecanismos de transparência e *accountability* percebido na prática.

Ao final, tendo sido encontradas três categorias de análise, a cada qual foi dedicado um capítulo dos resultados, realizou-se a correspondente discussão. As referidas categorias

encontradas, em essência, são: a) transparência e suas dimensões (abordadas no capítulo 4.2); b) justificção, responsabilização e sanção (capítulo 4.3) e; c) atores sociais (capítulo 4.4).

Os dados obtidos por meio da pesquisa documental, por se referirem essencialmente à aplicação da EBT, relacionavam-se quase que integralmente à primeira categoria citada, mas mereceram uma exposição introdutória aos demais resultados, por questões de organização. Isto porque os dados de estatística descritiva apurados, assim como a descrição dos procedimentos adotados pelo programa, constituem importante base para a discussão sobre os seus potenciais efeitos.

Outro aspecto a abordar relaciona-se ao tratamento de dados empreendido para o questionário, para o qual, após o encerramento do prazo estabelecido, verificou-se que 29 unidades filiadas às redes de ONGs selecionadas haviam fornecido resposta. Isto porque esta etapa foi realizada com o intuito especial de eliminar eventuais duplicidades e/ou dados incompatíveis entre si, especialmente nas questões em que se admitia assinalar mais de uma opção.

Para tanto, no que se refere às respostas fornecidas por cada uma das entidades, a análise foi realizada por meio da leitura pormenorizada de cada folha de respostas e, após tal medida, mostrou-se necessário proceder à exclusão de uma das unidades da Rede Amarribo, com sede em São Paulo (capital), uma vez que a mesma remeteu duas respostas, uma datada de 29/11/2018 (Respondente nº 11) e outra de 30/11/2018 (Respondente nº 24). Nesse contexto, optou-se pelo critério temporal de exclusão, mantendo-se somente o primeiro respondente, não só como forma de valorar sua presteza em contribuir, como também o acerto de tal escolha foi reforçado pela análise do tempo de resposta para cada evento, sendo que o primeiro aparenta ter sido concebido de forma mais cuidadosa e detida, uma vez que respondido em 5 minutos e 41 segundos (o tempo médio calculado pela plataforma *Survey Monkey* foi de 4 minutos e 57 segundos), enquanto a segunda resposta valeu-se de apenas 1 minuto e 39 segundos.

Outro problema verificado foi a incompatibilidade entre as respostas fornecidas pelo município de Cuiabá/MT à pergunta nº 4, uma vez que, ao assinalar a opção *a* (“O ente não oferece qualquer canal”), o respondente não poderia marcar as demais, devido à evidente contradição lógica. Diante disso, verificou-se existir resposta subsequente a respeito da existência de SIC/e-SIC na localidade (letra *d*), que o pesquisador optou por manterem detrimento da primeira resposta (letra *a*), que fora excluída, e com os correspondentes ajustes nas estatísticas descritivas do item.

O procedimento natural a qualquer respondente seria, após a marcação da primeira alternativa, simplesmente desconsiderar as demais e prosseguir para a pergunta seguinte. Ao

revés, a continuidade na leitura denota que o mesmo não estaria seguro de sua resposta inicial e visualizar o SIC como opção pode ter-lhe trazido o sistema à memória, cuja adição como resposta não fora acompanhada da exclusão do item anteriormente marcado.

O Quadro 5 consolida os dados relativos à localização geográfica e filiação dos respondentes, já com a retificação mencionada acima, contabilizando-se, portanto, 28 respondentes, segundo a metodologia da EBT, em suas versões 2.0 e 3.0, aos municípios para os quais houve respostas ao questionário.

Quadro 5: Respondentes ao Questionário – Distribuição Geográfica e Resultados segundo a EBT

Localidade	Estado	Afiliação	Região do Brasil	EBT 2.0	EBT 3.0
Distrito Federal	DF	OSB	Centro-Oeste	10	10
Cuiabá	MT	OSB	Centro-Oeste	9,17	10
Piripá	BA	AMARRIBO	Nordeste	N/D	N/D
Morro do Chapéu	BA	AMARRIBO	Nordeste	N/D	N/D
São José de Mipibu	RN	AMARRIBO	Nordeste	N/D	N/D
Pilão Arcado	BA	AMARRIBO	Nordeste	N/D	N/D
São João Del Rei	MG	AMARRIBO	Sudeste	N/D	N/D
São Paulo	SP	OSB	Sudeste	10	10
Carapicuíba	SP	AMARRIBO	Sudeste	N/D	N/D
São Paulo	SP	AMARRIBO	Sudeste	10	10
Muriaé	MG	AMARRIBO	Sudeste	0	1,38
Itanhaém	SP	OSB	Sudeste	N/D	N/D
Rio de Janeiro	RJ	OSB	Sudeste	8,61	5,83
Paulínia	SP	OSB	Sudeste	N/D	N/D
Ourinhos	SP	OSB	Sudeste	N/D	N/D
Ilha Solteira	SP	AMARRIBO	Sudeste	N/D	N/D
Analândia	SP	AMARRIBO	Sudeste	N/D	N/D
Jaboticabal	SP	AMARRIBO	Sudeste	N/D	N/D
Ribeirão Bonito	SP	AMARRIBO	Sudeste	4,31	1,94
Londrina	PR	OSB	Sul	8,61	7,22
Guaíba	RS	OSB	Sul	N/D	N/D
Pelotas	RS	OSB	Sul	N/D	N/D
Porto Alegre	RS	OSB	Sul	5,83	8,33
Pato Branco	PR	OSB	Sul	N/D	N/D
Toledo	PR	OSB	Sul	N/D	9,3
Lajeado	RS	OSB	Sul	N/D	N/D
Foz do Iguaçu	PR	OSB	Sul	N/D	4,02
Pomerode	SC	OSB	Sul	N/D	9,02

Fonte: Elaboração do autor.

Isto porque o cruzamento dos índices de transparência apurados pela CGU com as informações coletadas junto às Redes Amarribo e OSB constituirá, ao longo da exposição dos resultados, de sua análise, e da discussão dos mesmos, uma importante ferramenta de diálogo entre os dados coletados, de modo a enriquecer a análise de conteúdo realizada.

Ademais, procedeu-se a um mapeamento por regiões brasileiras e à identificação das afiliações dos respondentes, com vistas a permitir um maior aprofundamento nos dados, quando interessante para os objetivos da pesquisa.

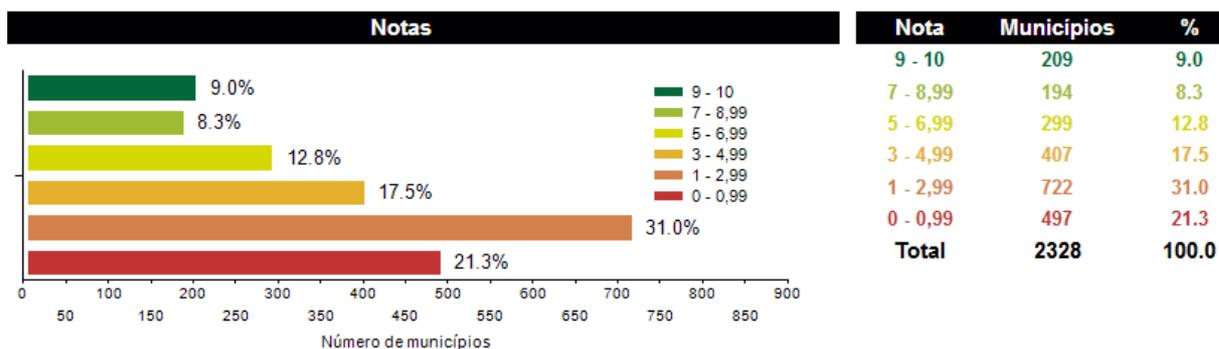
Definidas as categorias de análise a partir dos documentos obtidos, das entrevistas, e dos questionários, procedeu-se a uma triangulação entre os dados, o que resultou na visualização entre as características das ações governamentais e as percepções de servidores e entidades da sociedade civil acerca dos seus principais efeitos, ao menos no que tange à política federal de transparência e sua potencial influência sobre as administrações e grupos locais da sociedade civil.

4. RESULTADOS

Os resultados a seguir emergiram do conteúdo das 8 entrevistas realizadas com base no roteiro apresentado no Apêndice A, das 2 entrevistas adicionais não estruturadas, realizadas junto a dirigentes das ONGs, bem como das respostas aos questionários fornecidas pelas 28 entidades da sociedade civil locais que se dispuseram a participar.

Inicialmente, como já exposto sobre o perfil esperado dos participantes e no Quadro 5, percebeu-se certa desconexão entre a existência de resposta ao questionário por dada entidade local e a efetiva avaliação de seu município pela EBT, em uma ou ambas as rodadas consideradas. Em que pese o aparente descompasso, tal realidade em nada prejudica à pesquisa, pois a proporção entre o número de respondente efetivamente avaliados na última versão da escala (12) e o número total de respondentes (28) é quase exatamente igual àquela estabelecida entre os 2.328 municípios avaliados pela EBT 3.0 e o total de 5.570 municípios brasileiros, segundo o último censo nacional (IBGE, 2018), o que apenas reforça a representatividade quantitativa e qualitativa do conjunto de respondentes para os resultados da pesquisa, cada qual a seu modo. A Figura 2, abaixo, ilustra o panorama atual no âmbito da EBT e demonstra que, com efeito, os percentuais de participantes da pesquisa que foram avaliados pela EBT (42,85%) são praticamente idênticos aos daqueles verificados no programa (41,79%) em relação ao universo de municípios do Brasil.

Figura 2: Panorama dos Governos Municipais. Escala Brasil Transparente - 3.ª avaliação



Fonte: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23

Ainda assim, a fim de evitar excessivas interferências de respostas formuladas por entes não avaliados pela EBT em perguntas que expressamente aludem à mesma, o autor tomou o cuidado de não as utilizar como parâmetro para as conclusões relativas ao programa, embora tenha considerado as mesmas para fins estatísticos gerais e análise de conteúdo das perguntas não relacionadas especificamente à escala, quando útil aos objetivos.

Retomando-se mais uma vez o Quadro 5, também se pode perceber que, mesmo entre os entes cujas avaliações foram consideradas, nem todos lograram êxito em obter notas máximas ou, ao menos, iguais ou superiores às verificadas em rodadas antecedentes da EBT, o que será levado em consideração ao longo da análise.

4.1 Aplicação da metodologia da EBT

Como já exposto na introdução, a aplicação da EBT encontra-se circunscrita a um contexto normativo que não só delimita os critérios a serem utilizados, mas também obedece à vocação institucional do órgão que a aplica, a Controladoria-Geral da União.

Tomando por base os 12 quesitos de avaliação já apresentados no capítulo 1.4 deste trabalho e, alinhando-se aos mesmos, as entrevistas confirmaram as informações fornecidas no site, além de os agentes públicos da CGU terem feito questão de enfatizar que a subdivisão em dois blocos, com pesos distintos de perguntas em respostas, fora realizada justamente com vistas a privilegiar a efetividade dos SIC. Tal opção é revelada pelos índices de transparência passiva (75% da nota), quando comparados à mera regulamentação (formal) da LAI (25%), uma vez que, naquele caso, havia espaço para valoração qualitativa, como será visto.

A documentação da CGU ainda informa que o preenchimento binário (“sim” ou “não”) para os quesitos acima destinam-se a reduzir as possibilidades de subjetivismos na avaliação, em que pese realizada por especialistas na área, sendo que a resposta “sim” acarreta a concessão de pontuação máxima, enquanto o “não” corresponde a pontuação igual a zero, sendo que, ao final, produziram-se *rankings* nacionais entre os avaliados de mesma espécie, sem que fosse estabelecido critério de desempate nas versões 2.0 e 3.0 da EBT.

As únicas exceções à regra acima referem-se, primeiramente, ao quesito sobre a exigência de dados do requerente que possam dificultar ou inviabilizar seu acesso, cujas pontuações para “sim” e “não se invertem, por questão lógica; e aos quesitos referentes aos prazos e correspondência das respostas ao que foi perguntado, pois ambos admitem pontuação parcial, com base no tempo (há prazo legalmente estabelecido) e no conteúdo dos *feedbacks*, respectivamente.

Após a conclusão do *checklist*, era gerada uma ficha de conformidade contendo o relato sobre os resultados obtidos por cada ente, inclusive sobre eventuais descumprimentos à LAI, para fins de divulgação. Importante também ressaltar que se encontram disponíveis, na página da EBT, guias de aplicação para avaliadores e revisores da EBT 3.0.

Quanto à seleção dos participantes, a EBT 3.0 valeu-se de um plano amostral que partiu do universo de 5.570 municípios e dos 26 estados brasileiros, além do DF (que, por reunir

características híbridas, figura nos dois *rankings*). Devido à sua quantidade numericamente reduzida, todos os estados e o DF foram automaticamente incluídos, como já ocorria nas outras rodadas.

Figura 3: Panorama dos Governos Estaduais - Escala Brasil Transparente

Posição Nacional	Estado	Nota	Varição ¹
1	Alagoas	10,00 ▲	+2,08
	Bahia	10,00 =	0,00
	Ceará	10,00 ▲	+1,94
	Distrito Federal	10,00 =	0,00
	Espírito Santo	10,00 =	0,00
	Maranhão	10,00 =	0,00
	Mato Grosso do Sul	10,00 ▲	+7,50
	Pernambuco	10,00 ▲	+3,33
	Rio Grande do Sul	10,00 ▲	+1,11
	Rondônia	10,00 ▲	+5,56
	São Paulo	10,00 =	0,00
	Tocantins	10,00 =	0,00
13	Rio Grande do Norte	9,72 ▲	+1,53
	Santa Catarina	9,72 ▲	+2,78
15	Goiás	9,58 ▼	-0,42
	Mato Grosso	9,58 ▲	+0,97
	Minas Gerais	9,58 ▼	-0,42
	Piauí	9,58 ▲	+1,11
	Sergipe	9,58 ▲	+7,50
20	Acre	9,30 ▲	+5,97
21	Pará	9,16 ▲	+0,13
	Paraná	9,16 ▼	-0,15
23	Amazonas	8,88 ▲	+7,49
	Paraíba	8,88 ▲	+0,13
25	Roraima	8,05 ▲	+5,55
26	Rio de Janeiro	5,00 ▼	-2,08
27	Amapá	0,00 =	0,00

Fonte: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22

A escolha dos municípios, por sua vez, utilizou-se do método de “Amostra Aleatória Estratificada” (Anexo C), que considera, entre outros elementos, seus portes populacionais e um nível de confiança de 90%, valendo pontuar que a amostragem probabilística visou explicitamente a uma generalização dos resultados em todos os estratos. Além disso, segundo as entrevistas, todos os municípios participantes nas rodadas anteriores também foram automaticamente incluídos, o que totalizou, como já visto, 2.328 administrações que, somadas aos estados e DF, perfazem 2.355 entes federativos.

Figura 4: Ranking das Capitais - Escala Brasil Transparente

Posição Nacional	UF	Capital	Nota	Varição ¹
1	<u>MG</u>	Belo Horizonte	<u>10,00</u> ▲	+1,25
	<u>DF</u>	Brasília	<u>10,00</u> =	0,00
	<u>MT</u>	Cuiabá	<u>10,00</u> ▲	+0,83
	<u>PR</u>	Curitiba	<u>10,00</u> =	0,00
	<u>CE</u>	Fortaleza	<u>10,00</u> ▲	+1,81
	<u>AL</u>	Maceió	<u>10,00</u> ▲	+6,11
	<u>PE</u>	Recife	<u>10,00</u> =	0,00
	<u>AC</u>	Rio Branco	<u>10,00</u> =	0,00
	<u>MA</u>	São Luís	<u>10,00</u> ▲	+0,42
	<u>SP</u>	São Paulo	<u>10,00</u> =	0,00
	<u>ES</u>	Vitória	<u>10,00</u> ▲	+1,25
12	<u>RO</u>	Porto Velho	<u>9,72</u> ▲	+9,72
13	<u>RR</u>	Boa Vista	<u>9,58</u> ▲	+5,14
14	<u>PB</u>	João Pessoa	<u>9,16</u> ▼	-0,84
15	<u>TO</u>	Palmas	<u>8,75</u> ▲	+0,56
16	<u>RS</u>	Porto Alegre	<u>8,33</u> ▲	+2,50
17	<u>GO</u>	Goiânia	<u>7,91</u> ▼	-0,42
	<u>BA</u>	Salvador	<u>7,91</u> ▲	+2,08
19	<u>MS</u>	Campo Grande	<u>7,63</u> ▲	+0,82
20	<u>AP</u>	Macapá	<u>7,22</u> ▲	+1,11
21	<u>PI</u>	Teresina	<u>6,52</u> ▲	+2,77
22	<u>RN</u>	Natal	<u>6,38</u> ▼	-0,98
23	<u>AM</u>	Manaus	<u>6,11</u> ▲	+2,22
24	<u>RJ</u>	Rio de Janeiro	<u>5,83</u> ▼	-2,78
25	<u>PA</u>	Belém	<u>5,55</u> ▲	+0,83
26	<u>SE</u>	Aracaju	<u>3,47</u> ▲	+1,25
27	<u>SC</u>	Florianópolis	<u>2,08</u> ▼	-6,67

¹ Variação em relação à segunda avaliação da Escala Brasil Transparente

Fonte: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23

Um ponto mencionado pelos entrevistados relaciona-se à técnica utilizada para a obtenção de informações junto aos selecionados, denominada “cliente oculto”. A mesma consiste, basicamente, em uma solicitação formulada por um avaliador da CGU junto ao SIC, ou outro canal disponível do ente a ser avaliado, sem que seu objetivo explícito seja revelado. Em outras palavras, o servidor faz-se passar por um cidadão comum, a fim de que o ente não consiga diferenciar o pedido para fins de consideração pela EBT dos demais, formulados em condições de normalidade por qualquer pessoa, evitando-se que os dados fornecidos sejam enviesados.

Tal medida, nitidamente alinhada à modalidade de transparência que a métrica da EBT busca aferir (passiva), também é reforçada, segundo praticamente todos os entrevistados da

CGU, pela expressa opção, ao menos nas versões 2.0 e 3.0 do programa, por relegar os dispositivos da LAI relacionados à transparência ativa a um segundo plano, embora sua importância seja evidente, à vista do próprio artigo 5º da referida lei. A maior parte das respostas nesse sentido ocorreu em relação à pergunta 5, onde foi feita uma diferenciação clara entre ambas as modalidades, e à pergunta 3, que versou sobre os critérios de seleção dos dispositivos legais para fins de composição das fichas técnicas aplicadas aos participantes, já referidas e exemplificadas no Anexo A.

O Entrevistado 5 também fez afirmação no sentido de que, além de a seleção dos artigos utilizados como base para as fichas de avaliação ter priorizado, de fato, a transparência passiva, as avaliações da regulamentação da LAI e da efetividade do *e-SIC* (quando existente), aliadas à atribuição de pesos distintos, serviam como fatores de diferenciação entre a mera existência de resposta (sim/não) e a qualidade de seu conteúdo, possibilitando a validação das respostas em comparação com o que fora perguntado pela CGU (com peso superior, como já apontado).

Obedecidas tais premissas e, após a conclusão de todas as etapas de avaliação junto aos entes selecionados, como já mencionado, foram elaborados *rankings* estaduais, das capitais, e municipais, representados, respectivamente, pelas Figuras 3, 4 e 5 (esta última parcialmente e a título exemplificativo, dada a grande quantidade de registros). A figura 6, por sua vez, traz ilustração comparativa da evolução entre os estados, com base em todas as versões da EBT aplicadas até o presente.

Os dados dessas figuras evidenciam, agora com maior profundidade, o que já exposto por ocasião da introdução ao presente trabalho: entre os 26 estados e DF, apenas dois (RJ e AP) não obtiveram nota situada na faixa máxima de pontuação (*i.e.*, superior a 8,0) em suas avaliações, sendo que, dos 25 restantes, 16 obtiveram melhora em seu desempenho e outros 6 mantiveram a nota máxima já obtida na versão 2.0 (igual a 10,0).

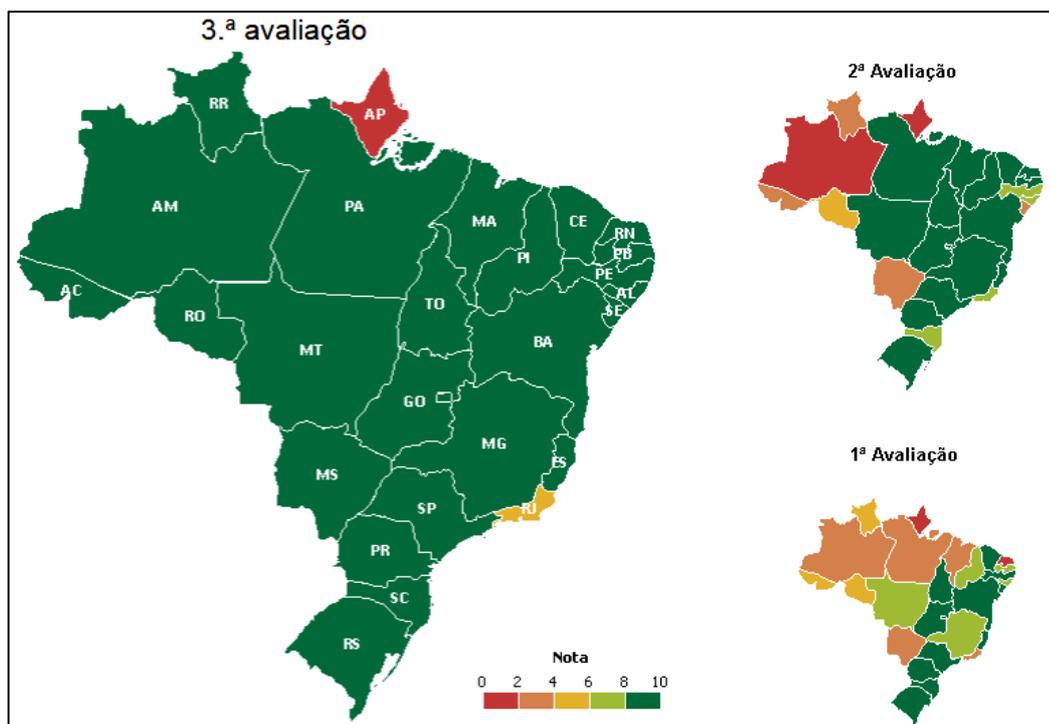
Quanto aos municípios, uma breve análise comparativa entre as versões já citadas enseja conclusão ainda mais relevante: entre aqueles analisados na versão 2.0 (1587 unidades, incluindo-se as capitais), 945 deles, ou seja, um patamar próximo a 60%, obtiveram aumento em suas notas na versão 3.0. Entre os que participaram pela primeira vez da avaliação no último ciclo (742 municipalidades), 73 obtiveram nota superior a 8,0 (faixa máxima de pontuação).

Figura 5: Municípios com Nota Máxima - Escala Brasil Transparente

Posição Nacional	UF	Município	Nota	Varição ¹
1	SC	Aguas Frias	<u>10,00</u> =	0,00
	PB	Alagoa Grande	<u>10,00</u> ▲	+5,69
	ES	Alfredo Chaves	<u>10,00</u> ▲	+7,50
	SP	Altinópolis	<u>10,00</u> =	0,00
	SP	Américo de Campos	<u>10,00</u> ▲	+8,61
	RJ	Angra dos Reis	<u>10,00</u>	-
	BA	Antas	<u>10,00</u> ▲	+10,00
	SC	Apiúna	<u>10,00</u> =	0,00
	CE	Barreira	<u>10,00</u>	-
	SP	Batatais	<u>10,00</u>	-
	MG	Belo Horizonte ²	<u>10,00</u> ▲	+1,25
	SC	Bom Jesus do Oeste	<u>10,00</u>	-
	MG	Botelhos	<u>10,00</u>	-
	SC	Botuverá	<u>10,00</u> ▲	+0,42
	DF	Brasília ²	<u>10,00</u> =	0,00
	RO	Cacaulândia	<u>10,00</u> =	0,00
	MG	Capim Branco	<u>10,00</u> ▲	+4,72
	ES	Cariacica	<u>10,00</u> ▲	+1,39
	PR	Clevelândia	<u>10,00</u> ▲	+10,00
	ES	Conceição da Barra	<u>10,00</u> ▲	+10,00
	MT	Cuiabá ²	<u>10,00</u> ▲	+0,83
	PR	Curitiba ²	<u>10,00</u> =	0,00
	SE	Estância	<u>10,00</u> ▲	+7,50
	CE	Fortaleza ²	<u>10,00</u> ▲	+1,81

Fonte: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23

Figura 6: Comparação Evolutiva entre Estados - Escala Brasil Transparente



Fonte: https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22

4.2 Os níveis de transparência e suas dimensões

Como visto no referencial teórico, a transparência comporta diversas dimensões, além de figurar como condição necessária, embora não suficiente para que ocorra a *accountability* societal. Nesse contexto, a triangulação entre os níveis e transparência municipais e estaduais, as respostas às entrevistas concedidas pelos membros da CGU e os questionários respondidos pelas Redes OSB e Amarribo permitiram aprofundar e sistematizar as diversas percepções que se aglutinam em torno do conceito.

Quanto à divulgação, as entrevistas indicaram que, ao menos quanto às ferramentas, o acesso à informação tem oferecido procedimentos adequados. Contudo, ainda falta aos entes, de modo geral, compreensão acerca das diferenças entre transparência passiva e ativa, o que é basilar para a própria estruturação do programa. Apesar disso, no entanto, uma cobrança mais efetiva no que se refere a dados abertos (embora ciente de que os mesmos se relacionam mais estreitamente à transparência ativa) poderia ser um facilitador para que organizações da sociedade civil pudessem atuar de forma proativa até mesmo quanto à produção de informações.

Tal realidade também é reforçada pelos resultados obtidos por meio das respostas às perguntas 1 e 2 do questionário, tendo a maioria dos respondentes afirmado que a prestação de informações com base na LAI se mostra presente de algum modo, embora não seja um procedimento célere em 13 (46,43%) dos municípios e em 8 (28,57%) dos estados. Nesse particular, uma importante observação deve ser feita a respeito das respostas envolvendo estes últimos (Q3), pois uma quantidade ainda maior de participantes (42,86%) afirmou nada saber a respeito do assunto.

Nesse cenário, mesmo com a EBT enfatizando a aferição dos níveis de transparência na modalidade passiva, entre os critérios passíveis de melhora citados, encontra-se o incremento das possibilidades de recurso, quando da negativa ou recusa de informações, ao menos na visão dos entrevistados 2 e 4. O entrevistado 5, por sua vez, acredita que uma campanha nacional para divulgar a regulamentação do artigo 33 da LAI (que trata das possíveis sanções a pessoas ou entidades que deixem de observá-la) poderia trazer resultados positivos. Por outro lado, para o E1, os critérios de seleção de dispositivos na lei foram adequados e, dada a tecnicidade para a escolha, não demandariam expansão.

Contudo, no que se refere à clareza das informações, o funcionamento da LAI parece não ser ainda suficientemente livre de dúvidas, uma vez que, não raro, a linguagem de fácil compreensão (ou a linguagem “cidadã”, como muito bem colocado pelo E7) ainda não seria a realidade para a maioria dos avaliados. Nessa perspectiva, a existência do *e-SIC* parece mais

destinada ao simples atendimento à lei do que à satisfação da necessidade dos cidadãos, ensejando uma melhora na qualidade das respostas, especialmente por meio da promoção de ações de capacitação junto aos governos locais. O Entrevistado 1, compartilhando tal ponto de vista, assentiu que, por se tratar de uma linguagem ainda operada por um público especializado, poderia dificultar o acesso dos cidadãos ao seu conteúdo e afirmou que iniciativas para uma “moderação” ou “tratamento” dessas informações poderiam ser facilitadores desse processo de compreensão, mas isso ainda seria algo bastante complicado.

Outro ponto que chamou a atenção a partir da visão dos entrevistados foi de que ainda existe, no âmbito da administração pública, uma cultura denominada “informação é poder” (E2) ou “cultura do sigilo” (E5), que tem de ser quebrada, pois a burocracia não pode se considerar “dona da informação” (E8). Isso poderia ocorrer, inclusive, por meio de ações mais enfáticas de capacitação e conscientização dos servidores acerca da LAI. Entretanto, apesar de não ser uma realidade desejável, os entrevistados informaram não vislumbrar a existência de má-fé, transparecendo que poderia se tratar de mero mau hábito administrativo. Também houve relato de respostas excessivamente complexas ou vagas, o que poderia reforçar a criação de obstáculos ao pleno acesso, de forma compreensível (E7).

Esse contexto ainda revelou a perspectiva na mudança de metodologia para uma próxima rodada da EBT (ou de outro programa com nome distinto, mas com os mesmos objetivos de avaliação da transparência), cuja concepção já abarca a obtenção de informações que permitam aferir também os níveis de transparência ativa. Inclusive, foi lembrado por parcela dos entrevistados que há outros órgãos no Brasil que também vieram a utilizar métricas distintas para avaliação de níveis de transparência, a exemplo do Ministério Público Federal (MPF), que utilizou seus resultados para embasar algumas demandas judiciais em face dos entes descumpridores da LAI. Todavia, os instrumentos versavam preponderantemente sobre a transparência ativa, o que gerou críticas reflexas à metodologia da CGU anteriormente utilizada.

Quanto às lacunas de atendimento aos ditames da LAI pelos entes federados analisados, uma das principais dificuldades relatadas por entrevistados e respondentes foi a reduzida existência de regulamentação da lei em âmbito local, o que gera um déficit de implementação por parte dos entes avaliados, ante a falta de balizas normativas e operacionais que permitam melhor atender à lei, mesmo já existindo decreto federal a regulamentando (o que corrobora o achado da pesquisa documental). Os parâmetros federais, portanto, mostram-se notavelmente mais elevados do que os das demais esferas, segundo diversos entrevistados.

Vale ressaltar ainda que tal realidade subsiste mesmo se tratando de item relativamente expressivo na nota da EBT (com efeito, são os itens 1 e 2 das fichas técnicas, v. Anexo A). Não

bastasse, verificou-se que mesmo em entes nos quais a regulamentação existia, ao menos no plano formal, não necessariamente ocorria sua efetiva aplicação. Os Entrevistados 3 e 7, por exemplo, mencionaram não ser incomum que o gestor local, após receber o pedido de informação, exigisse justificativas para o mesmo, contrariando um dos pilares da LAI, que é o atendimento incondicionado das indagações formuladas.

Corroborando essa visão, o Entrevistado 5 afirmou que um contraste considerável é verificado quando se comparam os resultados obtidos eventualmente junto a órgãos do executivo federal (por vezes até superam expectativas) com aqueles obtidos junto a grande parte dos estados e municípios avaliados pela EBT. O entrevistado ainda afirmou que talvez isso ocorra devido ao fato de a CGU não possuir poderes impositivos em relação a esses governos locais, mas apenas pode fomentar os comportamentos destinados a melhorar seus índices. O Entrevistado 6, por sua vez, afirmou que os estados têm avançado com maior velocidade nos índices de transparência, assim como a maioria dos municípios que são capitais. Alguns, inclusive, já contam com a existência de carreiras de controle embora, em geral, os municípios menores raramente atinjam 100% da nota.

O Entrevistado 1 também reconheceu esse mesmo descompasso, afirmando ainda que entende existir uma diferença de preparo, nos seguintes termos:

(...) eu posso dizer, pelo parâmetro do Poder Executivo Federal, que costuma estar mais elevado que os parâmetros estaduais ou municipais, que a linguagem ainda é muito técnica (...)

(...) eu parto de um pressuposto, que pode estar errado, que o governo federal sempre está 'um chapeuzinho acima' dos estados e municípios para tudo no que concerne à Administração Pública.

Ainda segundo as entrevistas, foi possível verificar que muitos servidores locais, após a divulgação dos resultados da EBT, teriam “reclamado” que a legislação de transparência se encontra muito fragmentada. Entre alguns pontos passíveis de melhora na regulamentação e aplicação da LAI surgiram sugestões de métricas temáticas, a criação e conselhos locais para acompanhamento permanente do cumprimento, consolidação de boas práticas (a exemplo da supervisão do cumprimento da escala de médicos), entre outras medidas aptas a auxiliar uma maior capacitação dos atores envolvidos com cobertura nacional.

Outra limitação relatada, no tocante ao acesso às informações, quando requisitadas, foi a própria existência do canal denominado *e-SIC* (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão), uma vez que, além haver muitas notas baixas nesse quesito, instrumento de suma importância para a transparência passiva, os próprios entes muitas vezes não eram organizados

a ponto de permitir que o fluxo de informações, desde o pedido até sua efetiva prestação, fosse completado.

As respostas dadas ao item 4 do questionário também apontam na mesma direção, já que uma quantidade considerável de entes (9, no total, perfazendo 32,14% dos respondentes), não oferece qualquer canal para a exigência de responsabilização daqueles agentes que violam a LAI. O Entrevistado 4 foi veemente ao afirmar que os resultados são fracos nesse ponto, pois há notas muito baixas, em geral e que ainda existe “um abismo” entre os municípios maiores e os menores (que são a maioria, em termos numéricos), pois a produção de informações minimamente completas requer certa rigidez procedimental, embora a implantação de um SIC (ou e-SIC) demande pouca complexidade estrutural.

Entre as ONGs que responderam positivamente à questão versando sobre a existência de canais de denúncia, 19 delas afirmaram existir ao menos um deles, tais quais: uma ouvidoria (12 casos); um órgão de corregedoria e/ou controladoria (8 casos); SIC/e-SIC (10 casos) e; outros (1 caso, não especificado). Importante ressaltar que a referida pergunta era uma das que admitiam mais de uma resposta, permitindo inferir que alguns municípios apresentam mais de um canal, o que se mostra desejável sob a ótica do acesso da sociedade. Em resumo e por exclusão, pode-se afirmar que mais de 70% das redes informam que os territórios por elas avaliados possuem algum tipo de canal de denúncia ou reclamação, para os fins específicos.

Tal panorama se harmoniza com a opinião do Entrevistado 6, que reforçou ainda haver muita necessidade de trabalho para fortalecer o canal, uma vez que quase um terço dos entes avaliados não ofereceriam qualquer meio para os cidadãos poderem acionar mecanismos de controle.

Ainda quanto aos canais disponíveis, vale destacar que apenas os OSBs do Rio de Janeiro/RJ e Foz do Iguaçu/PR relataram que seus municípios oferecem todos os instrumentos nominalmente elencados como opção na pergunta correspondente (ouvidoria; corregedoria/controladoria e; SIC/e-SIC), enquanto outras 7 ONGs (25% do total) afirmam que têm conhecimento de ao menos 2 canais disponíveis em seus respectivos territórios.

Na esteira da completude das informações, quando prestadas, as entrevistas revelaram que, de fato, ainda inexistem métrica destinada a aferir esse atributo, uma vez que tal entrega, em geral, ocorre “na medida do possível”. Além disso, os entrevistados questionaram a possibilidade de existirem diversas concepções acerca do que pode ser considerado completo. Corroborando tal visão, foi afirmado nas entrevistas que maiores níveis de detalhamento sobre o que fora questionado pelo cliente oculto são bastante raros, pontuando-se ainda a impressão de haver mais resistência em municípios maiores. Por outro lado, a despeito de não haver

relatórios específicos sobre a dimensão da “completude” das respostas, a análise qualitativa das mesmas seria suficiente para atribuir-lhes algum tipo de pontuação.

As ONGs participantes da pesquisa, por sua vez, não se mostraram satisfeitas quanto à qualidade das informações que obtêm junto aos governos, de modo a dificultar a compreensão sobre as respectivas atuações. Com efeito, a maioria (23 respondentes, ou 82,14% do total) afirmou que ou as informações prestadas são incompletas ou, quando não o são, poderiam trazer mais detalhamentos. De todo modo, tudo indica que os representantes da sociedade civil, no geral, ainda as percebem como aquém de suas expectativas e possibilidades da administração.

4.3 Justificação, responsabilização e sanção

Nesta seara, antes de abordar o conteúdo das respostas propriamente dito, é importante destacar que, das entrevistas, emergiram duas vertentes: uma relativa à punição dos agentes públicos que não fornecem informações adequadamente segundo a LAI, e outra, relacionada à punição dos administradores cujas más atuações foram explicitadas por meio das políticas de transparência. Essa dicotomização espontânea não foi verificada nos questionários, certamente devido ao instrumento fechado utilizado para a coleta. Com efeito, a Pergunta nº 5 referiu-se de forma genérica ao cometimento de irregularidades, independentemente do tipo.

Assim, no que se refere à possibilidade de punição de agentes públicos que se neguem a prestar informações na forma da lei, as entrevistas evidenciaram que há previsão de levantamentos a esse respeito no bojo dos regulamentos locais. Entretanto, constatou-se baixa utilidade de tal disposição, uma vez que a maioria dos entes se limitou a copiar o texto da LAI, sem instituir meios para conceder maior efetividade a eventuais ações sancionatórias (o E8, por exemplo, citou a expressão coloquial da “lei que não pega”). Nesse pormenor, como já registrado, muitas vezes as negativas não são explícitas, mas ocorrem de forma indireta, a exemplo do pedido de justificativa por parte dos requerentes, o que é vedado pela legislação.

O Entrevistado 1 revelou que sua impressão é de que a punição da LAI é mesmo pouco aplicada, a despeito de já ser minimamente conhecida e ter um papel muito importante. E, mesmo havendo sinalizações no que tange à “omissão de resposta”, as consequências têm sido ínfimas, mesmo no âmbito federal. Os Entrevistados 2 e 3 também assentiram com a ideia de que a norma sobre responsabilização de servidores que venham a negar informações ainda não é devidamente aplicada, carecendo de indicadores explícitos.

Mesmo entre os que entenderam existir alguma possibilidade de se extrair indicadores quanto às negativas e respectivas punições, também admitiu-se tratar de advento bastante incipiente e que nem mesmo as regras sobre a matéria contidas na Lei de Responsabilidade

Fiscal (datada do ano 2000) teriam sido plenamente efetivadas. Ainda assim, a obrigatoriedade, pela LAI, de publicação dos pedidos negados seria fator relevante para eventuais punições, tendo existido bastante cuidado na elaboração das perguntas (especialmente por meio da requisição de informações que, na verdade, já eram públicas) submetidas aos avaliados justamente para evitar recusas ou outros subterfúgios para o não fornecimento. O Entrevistado 8 salientou que, por ora, não se buscou polemizar acerca do que deveria ou não ser fornecido ou mesmo dos motivos que ensejaram as negativas e, por isso, a criação de um indicador específico ainda não faria muito sentido.

Ainda no caso da EBT, um fator considerado muito mais eficaz do que a sanção em si, segundo as entrevistas, seria a exposição à qual o ente descumpridor estaria sujeito perante a coletividade, ao ter seu desempenho comparados com os demais, o que foi denominado como política do “*name and shame*” (E6 - nomear e envergonhar, em tradução livre), que veio a gerar uma salutar “competição” entre entes análogos, por melhores resultados.

Por outro lado, ainda se verificou que os entrevistados reconhecem a utilidade do dispositivo legal em questão pois, além de o mesmo servir como um dos critérios para a pontuação na EBT, sobre a regulamentação da responsabilização pelos avaliados, também seria importante contraponto à cultura da burocracia ser “dona da informação” (E7).

Quanto aos questionários, verificou-se o mesmo cenário, com a maioria absoluta dos respondentes (cerca de 80%) afirmando que inexistem quaisquer notícias acerca de medidas punitivas contra agentes públicos ou gestores que venham a cometer irregularidades (conforme a Pergunta nº 5). Aqui, cabe pontuar que a questão fora formulada sem uma diferenciação entre as vertentes explicitadas no primeiro parágrafo (desrespeito à LAI, especificamente, ou má atuação, de forma genérica), aludindo à responsabilização de forma genérica, objeto da pesquisa.

Outro dado relevante, a despeito de sua simplicidade, reside no fato de que apenas 2 respondentes do questionário (OSB de Pato Branco/PR e Amarribo de Morro do Chapéu/BA) afirmaram ter notícias sobre a efetiva aplicação de penalidades a servidores e/ou gestores que tenham cometido irregularidades, o que se harmoniza com as afirmativas antecedentes, no sentido de que a responsabilização e efetiva sanção ainda são reduzidas nos planos locais.

Ainda sobre o tema, um dos entrevistados (E7), inclusive, mencionou que nem mesmo no âmbito federal, onde as premissas da lei são muito mais difundidas e concretizadas, é possível aferir a existência de punições por violações à LAI, mencionando, como possível solução uma maior pressão da sociedade civil nesse sentido. Para o mesmo, haveria indicadores suficientes quanto à existência de negativas, mas não quanto à aplicação de sanções.

Já no que se refere às justificativas apresentadas pelos gestores e eventuais sanções aplicadas em decorrência de irregularidades, pode-se afirmar que se evoluiu de um cenário anterior, no qual muitas informações sobre os procedimentos de gestão pública sequer eram registrados (ou “materializados”, como bem pontuado pelo E1) para um panorama em que um maior embasamento das decisões administrativas passou a ser visto, facilitando-se uma diferenciação entre o “certo” e o “errado”. O Entrevistado 1 exemplificou com o que ele próprio denominou de “boom” da divulgação dos salários dos servidores públicos, ao passo que o Entrevistado 6 chegou a dizer que a LAI quebrou paradigmas e permitiu que haja fundamentação das decisões até mesmo em aspectos menores, tratando-se de uma “correção de rumo” relevante na administração, pois já se verifica um maior cuidado até mesmo no preenchimento das informações requisitadas. Todavia, os níveis de gradação em si, quanto a maior ou menor prestação de contas ainda não seria mensurável.

Restou claro, portanto, que ainda há bastante espaço para evolução, especialmente uma efetiva responsabilização dos “maus” gestores. Para tanto, afirmou-se que ainda seria necessária uma melhor compreensão, por parte dos administradores, das métricas utilizadas pela EBT. Além disso, segundo o Entrevistado 8, o modelo de divulgação das informações pelos entes é muito burocrático e, por tal razão, este não necessariamente implica um escrutínio adequado de dados. Considerando que existe a compreensão de que a transparência ativa é parte de um processo que depende de outros fatores, o entendimento da CGU ainda é no sentido de que a mera publicação seria um pedaço muito pequeno quando considerada a política de transparência como um todo.

Vale ressaltar que a noção de prestação de contas, para parte dos entrevistados, seria muito mais pertinente a uma postura ativa do gestor, o que não é objeto primordial da EBT, razão pela qual não poderiam responder afirmativamente ao primeiro questionamento da Pergunta nº 7 da entrevista. O Entrevistado nº 5, que ainda acrescentou que a transparência poderia englobar não só as justificativas em si, como também os resultados obtidos com as políticas públicas adotadas, o que abrangeria, segundo o Entrevistado 8, uma prestação de contas não somente sob a ótica da EBT, mas uma ideia de que não seria mais possível não se ter uma implementação concreta de políticas em geral.

Por outro lado, houve servidores que se posicionaram de forma a admitir que o ato de dar informações, independentemente de ter ocorrido uma provocação ou não (ou seja, sem diferenciar transparência ativa de passiva), seria sinônimo de prestar contas, cuja evolução é sinal de que tanto os mecanismos quanto os canais estão evoluindo.

Outro entrevistado (E2) asseverou que a questão das justificativas e punições, por meio da EBT, ainda não poderia ser uma “exigência” da CGU sobre os municípios, dada a finalidade da escala, mas certamente constitui uma ferramenta pedagógica para o fortalecimento da LAI, que é uma lei nacional (isto é, aplicável indistintamente a todos os entes da federação). Ou seja, o fortalecimento da gestão da CGU junto ao seu público-alvo (estados e municípios) relaciona-se mais estreitamente à promoção da transparência do que à efetiva implementação de outras políticas públicas. Nessa mesma linha, a própria procura por informações sobre o e-SIC reforça a ideia de que a publicação da EBT “movimenta” as administrações (E3), especialmente porque a maioria dos municípios brasileiros ainda sobrevive com recursos federais e, para os mesmos, a transparência é decisiva. Sua finalidade maior é, com efeito, o controle social, pois ajuda na comparabilidade de resultados, na participação e no combate à corrupção, além de que uma transparência funcional é fundamental para o controle e o equilíbrio do pacto federativo. Isto porque os estados e municípios passaram a “esperar” (E5) ser avaliados regularmente pela EBT, o que transparece seu aspecto didático e denota um avanço, ao menos na transparência passiva.

Em sentido diverso, o Entrevistado 5 afirmou que, pelo fato de a STPC, responsável pela EBT, não trabalhar especificamente com auditorias (tal atribuição seria da SFC), poderia até realizar-se um cruzamento de dados da escala com outros resultados relativos à motivação para atos ou punição de agentes públicos. Todavia, apenas com os dados da EBT, não seria possível afirmar de forma categórica se existe alguma correlação entre sua aplicação e os resultados mencionados na Pergunta nº 5 (isto é, justificativa e sanção).

No mesmo sentido, o Entrevistado 6 reconheceu que, por ser a escala restrita ao cumprimento dos critérios legais, não seria possível afirmar se as justificativas e sanções seriam estimuladas, ao menos no âmbito da EBT, opinião compartilhada pelo Entrevistado 2, que concordou ainda não ser possível estabelecer uma relação necessária entre transparência e prestação de contas, embora haja melhoras nesta última, especialmente pelo manejo de uma “matriz de vulnerabilidade” pela CGU, com vistas à fiscalização dos entes e, se necessário, capacitação dos gestores, com nítido viés pedagógico. Frisou-se também que a referida fiscalização não ocorre no bojo da EBT, embora a mesma, após procedimento de sorteio (o último contou com 1.035 municípios), vise a uma análise comparativa entre resultados obtidos nas versões 2.0 e 3.0, tendo-se também mencionado a existência de programa para assistência e qualificação de servidores dos entes da federação.

Na perspectiva das ONGs, sobressai a impressão (11 respostas, ou 39,29%) de que, embora tenha aumentado a cobrança, pela sociedade, para que haja maior justificação dos atos praticados a partir da divulgação dos resultados da EBT, os governantes ainda não têm se

movimentado nesse sentido. Para 6 respondentes, nem mesmo a pressão popular aumentou, enquanto para outra parcela (7 respondentes), já há sinais de que os gestores tenham passado a dar maiores explicações sobre seus atos, embora a suficiência das mesmas tenha sido apontada por apenas 2 deles (Distrito Federal e Ilha Solteira/SP).

Ainda sobre a possibilidade de impor ou exigir que os governos locais passem a punir servidores ou a voluntariamente expor justificativas para seus atos, o Entrevistado 4 afirmou:

O indicador, ele tem um efeito pedagógico, (...) quando você expõe as notas, a imprensa, ela vai muito nas maiores notas, vai muito nas piores notas, e isso tem um efeito interessante em relação à questão do incremento da transparência. (...) mas com relação com relação à punição, como eu te falei, (...) os índices baixos de transparência, que poderiam gerar exatamente a punição do gestor (...), eles ainda não são, na minha visão, uma ferramenta que está impulsionando essas ações de cobrança, de responsabilização dos gestores. Quando você tem uma nota baixa, isso fica muito mais a nível de imprensa, uma questão mais política, (...) da própria percepção de controle social, do que efetivamente, (...) uma ação de punição ali porque ‘o cara não tem transparência’ (...). Então, eu não vejo isso acontecendo de maneira mais efetiva. (...)

Faltam duas coisas importantes: primeiro, um entendimento dessas métricas, (...) e não existe um órgão que seja obrigado a fazer essas avaliações (...) hoje a CGU faz porque acha que é interessante, é importante (...). Outra questão é de competência, porque veja só: a CGU é um órgão federal, (...) nós também fazemos nossa avaliação dos nossos entes federais, mas essa avaliação da EBT, ela é de ente estadual e de ente municipal. Então a CGU não tem competência para fazer uma avaliação punitiva ou, vamos dizer assim, ‘um estado tal deu uma nota ruim, vamos tomar uma providência’. Na realidade, (...) quem teria a competência seria o Ministério Público estadual e também os Tribunais de Contas.

Enfim, o Entrevistado 8 foi enfático ao afirmar que não há garantias de que a EBT possa estimular justificativas e sanções ante a ocorrência de desvios, pois o cumprimento da lei, na sua opinião, ainda está aquém do necessário, embora nos locais onde a transparência passiva seja funcional, a mesma seja muito relevante para a *accountability* (e expressão foi espontaneamente utilizada pelo respondente). A EBT, na sua visão, fora concebida para aferir padrões mínimos de estruturação, mas já existem questionamentos sobre se o “sarrafo estaria muito baixo” (*sic*).

Nada obstante divergências pontuais no que se refere a justificativas e sanções, praticamente todos os entrevistados assentiram que o *ranking* inaugurado pela EBT é um

importante instrumento comparativo de desempenhos entre administrações, visto que se vale de um instrumento unificado e anônimo (lembrar do “cliente oculto”). Ou seja, muitas vezes, ainda que não haja uma movimentação específica dos atores sociais, essa “competição” seria desejável.

4.4 O envolvimento dos atores sociais

Sob a perspectiva dos potenciais atores sociais envolvidos com o controle dos governos, especialmente a mídia, a sociedade civil organizada (a exemplo das ONGs que responderam ao questionário) e os cidadãos individualmente, verificou-se que a divulgação dos resultados serve como meio de exposição dos governos apto a gerar desdobramentos, desde um pedido de auxílio partindo do próprio ente para a capacitação de seus agentes até uma requisição medida semelhante, por parte das entidades da sociedade civil.

Apesar de a Pergunta nº 7 ter se limitado a enumerar atores sociais propriamente ditos, diversos entrevistados espontaneamente mencionaram os próprios gestores como tendo sido incentivados a buscar um maior controle sobre suas administrações e melhorias no cumprimento da LAI, como foi o caso do Amapá (valendo reiterar que não se trata, a rigor, de controle societal). E, sob essa ótica, mencionou-se a existência de um plano de ação por parte da CGU no que se refere à promoção da transparência por meio de assistência e capacitação aos entes, com o estabelecimento de metas que fortalecem sua relação com os mesmos, ainda que à míngua de competências coercitivas, o que faria com que o órgão federal se tornasse uma referência na cooperação federativa, com significativos impactos na vida dos cidadãos. O esforço para ressaltar o fluxo de atribuições que se inicia no governo federal até o último momento de execução, em cada localidade, denota grande importância já desde a formulação de perguntas, na fase de aplicação da escala, pois as mesmas eventualmente versam sobre a destinação dos repasse federais, o que permite que se possa enxergar a política “na ponta” (E8).

Embora não seja o objeto específico desta pesquisa, as sucessivas menções a tal advento merecem registro, uma vez que se circunscrevem à noção primária de *accountability* (isto é, não necessariamente sua espécie societal) de que tratam Lavallo & Vera (2010) e Koppel (2005), no que se referem às perspectivas do controle, da justificação e da responsabilização. A mesma ideia aplica-se à noção, por parte de alguns respondentes das entrevistas, no sentido de que houve um aumento nas penalizações aplicadas por meio de instrumentos como ações civis públicas, multas e termos de ajustamento de conduta, geralmente articulados por órgãos e mecanismos de *accountability* horizontal (O’Donnell, 1998).

Segundo o Entrevistado 4, nenhum agente público quer “ficar mal na fita” (*sic*) em decorrência de uma exposição negativa sobre sua gestão, no que foi corroborado pelo Entrevistado 5, que afirmou ter a EBT criado uma situação que “deixa feio” o quadro para quem não cumpre a LAI, especialmente entes maiores, exemplificando com o estado do Rio de Janeiro.

De modo geral, o questionário também revelou que, para 13 dos respondentes (46,43%), a participação da sociedade no controle permanece baixa, a despeito do incremento, de forma geral, nas pontuações atribuídas pela EBT às administrações locais. Para os que entendem ter ocorrido incremento na participação social (10 ONGs), apenas 1 entidade (OSB do DF) assevera que o engajamento da sociedade não só aumentou como também já possível vislumbrar interferências na agenda do governo local e reflexos concretos nos resultados das políticas públicas correspondentes. É interessante salientar, nesse contexto, que o DF (que é avaliado tanto como estado quanto município, dadas as suas peculiaridades constitucionais) é uma das seis unidades da federação que recebeu nota máxima segundo a escala da EBT em suas duas últimas rodadas, ao lado de Bahia, Espírito Santo, Maranhão, São Paulo e Tocantins. Dos municípios cujas ONGs responderam à pesquisa,

Ao revés, os demais participantes ou não veem suficiência dessa participação para interferir na agenda local (8 ONGs) ou até admitem que existe tal interferência, mas ainda não conseguem identificar com clareza (1 ONG) eventuais resultados das políticas públicas afetadas, enquanto 5 não souberam responder.

Quanto à mídia, praticamente todos os entrevistados ressaltaram a relevância do seu papel na propagação dos resultados da EBT, o que contribui sobremaneira para o maior alcance junto à sociedade como um todo.

Outro ponto relevante salientado foi o papel da mídia investigativa, que pode trazer à tona diversos questionamentos a partir dos dados espontaneamente disponibilizados pelas administrações como também aqueles obtidos pelo manejo dos instrumentos disponíveis na LAI para a transparência passiva. Cientes dessa importância, alguns membros da CGU já têm sido designados para promover e realizar *workshops* junto à mídia e seus funcionários, com vistas a capacitá-los para uma “tradução” (E8) de determinados termos técnicos para a população.

As entidades de pesquisa e ensino também foram mencionadas pontualmente como usuárias dos dados relativos à EBT e publicados pela CGU, inclusive para fins de desenvolvimento de linhas de pesquisa próprias, embora não se tenha feito referência a outro tipo de interferência que pudesse influenciar a *accountability* no plano concreto.

As Organizações Não-Governamentais (ONGs) concebidas com o propósito específico de realizar o escrutínio dos dados disponibilizados pelos governos também foram citadas por praticamente todos os entrevistados, tendo pontualmente emergido nomes como a Rede OSB e a Rede Amarribo, o que reforçou a ideia de direcionar a ambas o questionário desta pesquisa, nos moldes propostos no método.

Um dos entrevistados (E8) pontuou que, embora as organizações da sociedade civil ostentassem atividades importantes, as mesmas ainda não teriam alcançado a mesma presença nacional que a mídia, ainda existindo muita heterogeneidade entre as ONGs. Por outro lado, um efeito positivo dessas diferenças seria a desmistificação de que o tamanho do município poderia ser um fator dificultador de seu desempenho, pois a LAI é muito fácil de ser implementada em entes menores, devido à sua baixa exigência de sofisticação estrutural.

A entrevista com dirigente também revelou que a Rede OSB tomará parte no evento denominado 3º Pacto pelo Brasil, a ser realizado em agosto de 2019, na cidade de Curitiba/PR, e que muitos de seus observatórios se localizam em cidades pequenas, contando com o apoio de voluntários para o seu funcionamento. Também foi mencionado que há, atualmente, iniciativas de aproximação entre o poder público e a sociedade civil, com vistas a um alinhamento de suas atuações, a exemplo da capacitação de diversos OSB pelo TCU, em meados de 2018.

Contudo, houve entrevistado (E4) que discordou de tal posicionamento, afirmando que o controle social como um todo ainda seria fraco, embora reconhecesse o papel da mídia. Nesse contexto, afirmou que, a despeito de já existirem as ferramentas apropriadas para o exercício desse controle, as mesmas ainda seriam pouco utilizadas pela sociedade, a seu ver. Exemplificou dizendo que mesmo os canais de transparência passiva, já amplamente divulgados, sequer eram testados.

Um dos entrevistados (E2), inclusive, fez referência a recentíssima ação de capacitação de 54 Observatórios Sociais Brasileiros no mês de outubro de 2018, em uma parceria com o Tribunal de Contas da União, que certamente tem o potencial de fortalecer a atuação das referidas entidades em suas respectivas circunscrições territoriais. Com efeito, já se pode vislumbrar tais ações como resposta da CGU às críticas sobre eventuais complexidades e dificuldades no tratamento e uso da informação, evidenciando-se um nítido movimento para a expansão das competências de atores sociais.

Quanto aos cidadãos, de modo direto, não houve relatos relevantes sobre exemplos de engajamento, sem prejuízo de comentários acerca da necessidade de se melhorar tal quadro. Entretanto, uma perspectiva interessante foi apresentada, acerca da possibilidade de uma

“anonimização” das consultas pelos canais do SIC, afirmando que tem a impressão de que isto é uma demanda da sociedade civil, independente da EBT, mas que já seria uma demonstração do aprofundamento do debate sobre a transparência. Transparece, portanto, a opinião de que o cidadão de fato ainda prefere uma representação coletiva, isto é, institucionalizada.

Sob a perspectiva da *accountability* relacionada aos atores sociais, de modo geral e no que se refere à possível contribuição advinda do aumento dos índices de transparência, o Entrevistado 7 foi categórico ao afirmar que não, pois não conseguia vislumbrar um atendimento especificamente às necessidades do cidadão, uma vez que os resultados da EBT limitam-se ao critério legal. Para o mesmo, a política de transparência seria adaptável a qualquer outra política pública e, por isso, os instrumentos de mensuração, por si só, não contribuiriam com a prestação de contas.

Um alerta quanto à atuação dos governos em decorrência da divulgação dos resultados da EBT foi realizado pelo Entrevistado 7: se, por um lado, as administrações locais poderiam utilizá-la como ponto de partida para, espontaneamente, proceder a melhoras em seus arcabouços institucionais para a transparência, por outro, existiria o risco de utilização dos resultados como propaganda política. A preocupação surgiu com maior intensidade quando da menção à existência de outras métricas (por exemplo, a denominada “Município Transparente”) aplicadas por organizações distintas, a exemplo do MPF, do Instituto Ethos e da Transparência Brasil. Assim, conforme eventual contrariedade a interesses políticos locais ou ao nível da diferença entre os resultados obtidos nessas diversas métricas, a própria qualidade dos métodos adotados pela EBT poderia vir a ser questionada como subterfúgio para afastar questionamentos e pedidos por medidas corretivas ou punitivas com base na escala da CGU. Isso sucederia com especial relevância em municípios de maior porte, onde por vezes, verificaram-se tentativas de se relativizar a importância dos resultados da EBT.

Segundo a maioria dos entrevistados, tanto a mídia quanto as organizações da sociedade civil merecem maior atenção no que se refere a uma capacitação para que utilizem de forma mais eficaz os dados evidenciados não só pela EBT como também aqueles que naturalmente decorrem do aumento das pontuações dos entes, uma vez que, quanto mais atendidos os critérios legais, maiores são as chances de um acesso efetivo aos dados governamentais. E tais afirmações se harmonizam com as opiniões no sentido de que, não raro, uma tradução da métrica para a linguagem cidadã acarreta a potencialização dos usuários das informações governamentais.

5. DISCUSSÃO

Após a exposição dos resultados obtidos a partir da coleta de dados, mostra-se primordial retomar os objetivos de pesquisa como linhas-mestras para discussão, à luz dos principais conceitos encontrados na teoria.

Inicialmente, destaca-se que tanto a descrição do processo de aplicação da EBT, quanto sua concepção em si (e da própria LAI, em última análise), levam em conta os preceitos evidenciados pela literatura para a construção do conceito da transparência. Diretrizes legais como a regra da publicidade, visibilidade (Michener & Bersch, 2011), qualidade (Abrucio & Loureiro, 2004) e precisão, entre outras, assim como quesitos da EBT relacionados à divulgação adequada e prazos (Schnackenberg & Tomlinson, 2016), denotam a preocupação em não se distanciar a política pública dos estudos que lhe são correlatos. É notório o fato de que houve até mesmo espaço para o cotejo do controle social da administração pública (Smulovitz & Peruzzotti, 2002; Lavallo & Vera, 2010) e de sanções a servidores (Schedler, 1999), nos artigos 3º e 32º da lei, respectivamente (Brasil, 2011), de modo a abarcar, ainda que parcialmente, nuances teóricas da *accountability* societal.

Estabelecida essa premissa, outro ponto de interesse que emerge dos dados é a opção expressa da CGU pela avaliação da transparência passiva, diferenciando-a da ativa, denotando, de certo modo, uma superação das dimensões tradicionalmente proposta pela literatura. De fato, a pesquisa bibliográfica não encontrou correspondência exata das referidas vertentes na teoria, o que decorre, à primeira vista, da natureza essencialmente prática dessa diferenciação. Se, por óbvio, atributos como clareza e completude (Schnackenberg & Tomlinson, 2016), entre outros, são indissociáveis da métrica adotada pela EBT, o critério legal que diferencia uma postura proativa dos gestores de uma conduta passiva é elemento-chave para aferição de outros pontos relacionados à efetividade da política de transparência, uma vez que não se foca apenas em seus “produtos” (onde melhor se enquadrariam aqueles atributos), mas adentra o processo de estímulo *versus* resposta, no caso da transparência passiva, por meio da operação dos instrumentos disponibilizados pela lei. Em outras palavras, o cumprimento da LAI deixa de ser algo inerte, passando a ostentar o dinamismo típico de todo liame relacional (CIDER, 2011; Moncrieffe, 2011), demonstrando ainda que o uso de exatamente os mesmos canais disponibilizados à sociedade pode gerar resultados concretos e, ainda que de maneira indireta, estimular seu uso por meio do exemplo. A utilização da técnica do “cliente oculto” exemplifica a possibilidade de se apurarem resultados idênticos àqueles que teriam sido obtidos caso o pedido de acesso fosse formulado por qualquer cidadão perante a localidade avaliada, traduzindo uma confiabilidade do método em condições de normalidade.

Nesse contexto, tanto a pesquisa documental quanto as entrevistas demonstraram que o programa analisado priorizou propositadamente a transparência passiva. Contudo, as menções a outros programas de avaliação de transparência ativa e, mais ainda, à potencial reformulação da metodologia da EBT para incluir essa dimensão demonstraram, ainda que de modo superveniente, a pertinência da distinção.

Desta feita, a descrição do processo de aplicação da EBT junto aos entes participantes, com todas as particularidades de sua metodologia, assim como a demonstração de que suas premissas e finalidades possuem íntima relação com os principais conceitos e ideias presentes na literatura, relacionados à temática da transparência, permite concluir que o objetivo foi alcançado com êxito.

A investigação proposta no segundo objetivo específico, acerca da efetividade da transparência nos estados e municípios participantes, após a aplicação da EBT, ao menos formalmente, parece ser de fácil resposta. Uma análise, mesmo que superficial, dos dados quantitativos divulgados pela EBT denota facilmente que os estados avaliados, quase que na totalidade, atingiu a faixa máxima de pontuação, tendo ocorrido significativa evolução desde a versão 1.0 da escala (Figura 6).

Com os municípios, a situação é similar. Embora mais de 50% dos avaliados ainda se situem na faixa de pontuação inferior a 3 pontos (Figura 1), não há como ignorar que, segundo os dados publicados pela CGU, expressivo percentual (60%) dos mesmos teve suas notas elevadas na versão 3.0, em comparação com a antecedente, assim como há aqueles que, mesmo avaliados pela primeira vez, já se inseriram na faixa superior de pontuação (maior do que 8), em patamar próximo a 10%, como é o caso dos municípios de Toledo/PR e Pomerode/SC (Quadro 5).

No entanto, embora o cenário pareça indicar que o incremento da transparência vem sendo atingido, o mesmo não está imune a críticas. Em primeiro lugar, não se podem ignorar os relatos de que os resultados da EBT, por serem limitados a um critério puramente formal/legal, não estariam aptos a atender às necessidades concretas do cidadão, o que pode ser interpretado como uma percepção de que falta uma genuína *accountability* quanto aos resultados das políticas públicas, de modo geral, e da própria política de transparência inaugurada pela EBT, de modo específico.

Sob essa ótica, vale lembrar que a coprodução de informações (Doin, Dahmer, Schommer & Spaniol, 2012) é uma das dimensões afetas ao conceito de transparência, cuja consideração, seja para efeitos de monitoramento de resultados das políticas públicas, seja para a própria EBT, pode vir a ser advento que contribui com a redução da assimetria informacional

(Pinho & Sacramento, 2009) que hoje se verifica entre o Estado e a sociedade, embora as entrevistas permitam afirmar que sua implementação, nos moldes da legislação atual, seria tarefa bastante árdua. Vale lembrar que a existência dessa assimetria pode ser inferida a partir da opinião de diversos entrevistados, quando de suas menções sobre a “cultura do sigilo” (v. subseção 4.2) que ainda existe na administração pública, de modo geral.

Em segundo lugar, verifica-se que, ao contrário da conjuntura apontada a partir dos índices de transparência apurados pela CGU, as impressões das redes locais de controle social dos governos não se mostram em harmonia com tal entendimento. Para mais de 85% dos respondentes (em conformidade com a Pergunta 1 do questionário), ou seus municípios simplesmente não prestam informações ou, quando o fazem, não agem com a devida necessidade ou cuidado para que as mesmas sejam claras e de fácil compreensão. A exceção que confirma o panorama geral dos municípios é o Distrito Federal que, tendo obtido pontuação máxima nas versões 2.0 e 3.0 da EBT, cujo OSB afirmou serem as informações plenamente adequadas aos seus propósitos.

Ainda é necessário tecer uma crítica à pesquisa neste ponto: a Pergunta nº 2, de conteúdo similar à antecedente, mas relativa aos estados onde situadas as ONGs, não trouxe os resultados esperados. A despeito de se saber que as referidas redes, em regra, preconizavam o controle municipal, mas também considerando que o segundo objetivo específico contemplava os estados (eis que estes recebem avaliação autônoma da EBT), optou-se por manter as perguntas em separado. E, se por um lado, isolar os resultados de acordo com o tipo de cada ente político permitiu um vislumbre mais acurado sobre os municípios, por outro, os dados acerca dos estados não se mostraram suficientes para permitir inferências devidamente embasadas. Considerando que 12 dos respondentes afirmaram não saber de que modo seus estados se comportavam e, dos que afirmaram saber, em algum grau, apenas 6 (DF, Cuiabá, São Paulo, Rio de Janeiro, Londrina e Ribeirão Bonito) haviam sido avaliados pela EBT e, destes, 4 são capitais, preferiu-se reconhecer a limitação do instrumento neste ponto. O contraponto são as informações obtidas junto à documentação da EBT, que coloca praticamente todos os estados em alta pontuação e as opiniões dos entrevistados, em geral positivas, mas que de modo algum suprem as impressões oriundas da sociedade civil organizada sobre este aspecto.

A crítica acima, contudo, tem sua utilidade. Da limitação exposta, emerge uma possível necessidade de fortalecimento da atuação das entidades da sociedade civil junto aos governos estaduais, pois há preponderância de sua supervisão apenas sobre os entes municipais. Como já visto, o questionamento sobre estados fora propositalmente formulado como fruto da necessidade de se diferenciar as órbitas avaliadas pela EBT e, concomitantemente, verificar se

alguma delas se encontrava sujeita de maneira mais contundente à supervisão e influência das entidades participantes. O alto percentual de respondentes, ao afirmar que nada sabe a respeito da prestação de informações em seus estados (em contraponto aos municípios, com apenas 3,57%), pode denotar que o foco das entidades da sociedade civil, ao menos aquelas situadas no escopo da presente pesquisa, pouco ou nada buscam atuar naquela esfera.

Ademais, mesmo se admitindo que o cumprimento dos critérios legais venha sendo implementado cada vez mais de forma satisfatória, há dados a apontar que essa implementação não necessariamente se confunde com uma efetiva aplicação dos ditames da LAI, a exemplo das respostas que indagavam a finalidade dos pedidos de informação interpostos pelos avaliadores da CGU (conduta vedada pela lei). Essa disparidade, segundo as entrevistas, poderia advir da carência de preparo técnico dos servidores encarregados das respostas e dos aparatos legal, material e consultivo a eles disponibilizado por administrações de menor porte.

O depoimento do Entrevistado 8, abaixo, bem ilustra tal cenário:

Quando a gente fala no nível estadual, isso já avançou muito (...). há um atendimento que, quando não respeita o prazo da lei, está ali próximo desse prazo. Mas quando a gente desce para o nível dos municípios isso piora bastante. Nós ainda temos muito o que avançar na implementação da lei no nível municipal, tanto no simples atender a lei quanto na qualidade desse atendimento. Acho que (...) falta aos municípios e, em certa medida, a alguns estados também, uma maior gestão dessa política, tratar isso como um serviço que (...) precisa ser avaliado, precisa ser acompanhado, alguém precisa estar responsável pela gestão não só do canal como um bom funcionamento, saber se de fato está satisfazendo a necessidade do cidadão enquanto serviço. (...) Essa gestão, ela não se confunde com a existência do canal, nem com a regulamentação da lei. Muitas vezes você tem a regulamentação, você tem o canal, mas não necessariamente você tem essa gestão por trás acompanhando esse trabalho. Mesmo no Governo federal, isso é um desafio (...)

A situação não necessariamente se apresenta como sendo de solução impossível, uma vez que a divulgação da EBT tem provocado reflexões acerca das eventuais medidas necessárias ao aperfeiçoamento dos arcabouços para a promoção da transparência, em conformidade com as peculiaridades locais, a exemplo das métricas temáticas, da criação de conselhos locais (Lavalle & Vera, 2010) e da propagação de boas práticas, como dito pelos entrevistados.

Outro ponto relevante que se extrai dos dados concernentes aos canais de denúncia para fins de responsabilização (Lavalle & Vera, 2010; Fox, 2006; Schedler, 1999) é que, embora a maioria das ONGs tenha afirmado que seus municípios dispõem dessa via, haveria uma

disparidade entre municípios maiores e menores, ensejando um foco na capacitação e na priorização destes últimos.

Além disso, em que pesem tais considerações, não é desprezível a quantidade de respondentes que demonstraram haver considerável preocupação, ao menos sob a perspectiva daqueles que trabalham na CGU, quanto ao incremento do aspecto qualitativo das respostas, pontuando-se pela necessidade de superar os critérios puramente formais, com o efetivo e contínuo atendimento ao cidadão, é não à norma.

Já os resultados relativos à tempestividade ou oportunidade na divulgação (Schnackenberg & Tomlinson, 2016) de informações pelos avaliados, segundo praticamente todos os participantes, indicam que a celeridade na disponibilização ainda tem espaço para melhoras substanciais, uma vez que a existência de canais para a formulação de pedidos não tem correspondido, na mesma medida, a um processamento adequado em momento posterior àquele em que a requisição é formulada. Portanto, medidas locais destinadas a uma melhor estruturação dos SIC parecem pertinentes.

Uma relevante autocrítica por parte da CGU, que evidencia a permanente preocupação do órgão com a efetividade e evolução de suas políticas, refere-se ao questionamento sobre uma eventual insuficiência, na atualidade, da metodologia da EBT para aferir todos os aspectos relevantes da LAI (vale lembrar a metáfora de um dos entrevistados sobre talvez o “sarrafo estar muito baixo”), originado a partir da constatação de que a quantidade de notas máximas tem se expandido de forma substancial. Em outras palavras, passou-se a perquirir se, com o passar do tempo, os avaliados não teriam se acostumado com os *checklists* da EBT e com as suas exigências e, por essa razão, já não se encontrariam preparados para atender aos quesitos da escala, sem maiores preocupações em aperfeiçoar suas ferramentas já existentes, resultando em uma estagnação das administrações no que se refere às diretrizes da LAI.

Se, por um lado, tal realidade não retira dos governos os méritos evidenciados por seus esforços concentrados e direcionados às premissas da avaliação, não é menos verdade que, com as sucessivas rodadas, a própria finalidade da EBT, nos moldes em que vinha sendo aplicada até então, pode estar demonstrando sinais de esgotamento ou de que uma reformulação poderia ser desejável (na verdade, segundo as entrevistas, é exatamente o que se encontra ocorrendo no âmbito da CGU). Não se pode também olvidar a reflexão sobre se a mera publicação de resultados do programa não seria uma porção reduzida quando confrontada com a política de transparência em sua inteireza, o que corrobora a ideia de que a mesma não seria um fim em si mesmo, mas parte de um processo mais amplo de controle, embora com função crucial para a

accountability, como já é assente para parcela da literatura (Diamond & Morlino, 2005; Koppel, 2005). Vale ressaltar que o órgão parece estar atento a tal conjuntura.

Também se mostrou deveras intrigante a aparente divergência, ao menos entre os entrevistados, sobre o conceito (nitidamente polissêmico) de “prestação de contas”, o que reforça a dificuldade conceitual englobando não só a temática da *accountability*, em todas as suas formas, como também as demais a ela relacionadas. Daí a pertinência da obra de Lavallo e Vera (2010) que objetivou estabelecer as precisões conceituais descritas no referencial teórico, especialmente porque, para a maioria dos entrevistados a expressão encontra correspondência mais estreita com a mera transparência ativa, divergindo da literatura que, não raro, empresta uma compreensão mais ampla ao termo, de modo englobar responsabilização e sanção como elementos constitutivos (Fox, 2006; Schedler, 2008; Lavallo & Vera, 2010).

Também foi verificado que, ao contrário do esperado, certas categorias da literatura não emergiram espontaneamente das entrevistas, a exemplo da influência eleitoral (Manin, 1997; O’Donnell, 1998), o que de modo algum significa desconhecimento dos participantes que, de modo geral, demonstraram possuir larga margem de domínio sobre suas áreas de atuação. Dada a amplitude do marco teórico atual, o mais provável é que o instrumento de coleta não os tenha provocado de modo mais acentuado, o que se justifica pelo fato de o esgotamento da literatura por meio das entrevistas não ser foco principal da pesquisa. Contudo, nunca é demais lembrar que medidas destinadas a encurtar eventuais lacunas sobre as formulações teóricas recentes pode ser útil ao fortalecimento das atribuições legais da CGU, uma vez que as mesmas são mais próximas dos conceitos acadêmicos do que se poderia supor inicialmente.

Quando se fala em fortalecimento da *accountability* societal, o estudo buscou aferir, no plano concreto, os potenciais efeitos advindos do incremento na transparência, segundo os critérios da EBT. Conforme apontado anteriormente, a despeito da existência de alguns salutares questionamentos sobre o modo e as características dessa expansão, foi possível concluir que, não sem as ressalvas apontadas, a EBT tem sido razoavelmente exitosa na promoção da transparência em estados e municípios que a ela se submetem, especialmente no que se refere aos quesitos mencionados. Entretanto, esse incremento nas pontuações parece constituir muito mais uma resposta dos governos locais à atuação do governo federal, do que propriamente aos anseios da sociedade civil organizada, que ainda apresenta impressões bastante heterogêneas.

Como já exposto no referencial teórico, é justamente nessa interface Sociedade-Estado (Lavallo e Vera, 2010) que residem as principais dimensões integrantes da vertente societal da *accountability*, valendo lembrar que a mesma constitui, de modo sintético, o resultado do

acréscimo de elementos sociais (seus atores, mais especificamente) à noção básica de *accountability*.

Quanto ao aspecto da sanção, tanto as entrevistas, que revelaram não existirem indicadores fiáveis de sua ocorrência como desdobramento da EBT, seja por descumprimento à LAI ou a qualquer outra norma, quanto os questionários, traduziram baixos níveis de efetiva responsabilização a maus servidores e gestores públicos.

A primeira conclusão que se pode extrair é que, ainda no plano da *accountability* pura e simples, ocorre um hiato no que se refere a algumas de suas principais dimensões como justificação/responsabilização (Fox, 2006; Koppel, 2005; Lavallo & Vera, 2010) e sanção (Schedler, 1999) mas que, ao menos, nem a CGU nem os atores societários ignoram tal realidade. Assim, tudo indica que os mecanismos locais de responsabilização e sanção carecem de fortalecimento e da participação da sociedade que, nesse particular, pode figurar como importante fator de pressão e legitimação das punições, valendo lembrar que estas, não raro, preveem alguma forma de compensação ao patrimônio público e benefício a toda a coletividade.

Também segundo as entrevistas, apenas com os dados da EBT, não seria possível afirmar de forma cabal se existe alguma correlação entre sua aplicação e os resultados mencionados na Pergunta nº 5 (exatamente as dimensões da justificativa e da sanção), embora haja opinião no sentido oposto que admitiu essa relação ao menos em tese. Sem embargo, é inegável que não houve consenso entre os entrevistados, impedindo uma inferência inequívoca sobre a questão.

Frente a tal contexto, a transcrição da resposta do Entrevistado 6 expôs o seguinte, em resposta à questão sobre esse potencial reflexo:

Com certeza. Eu não tenho dúvida nenhuma. Eu acho que (...) a Lei de Acesso, ela quebrou paradigmas muito fortes com relação ao serviço público. Houve uma pesquisa até... eu ainda não estava aqui (...), mas eu tive acesso à pesquisa de que um monte de servidor achou: 'nossa, a informação é pública sim mas está tudo no meu *pendrive*. (...) É pública, mas o que eu produzi é meu'. (...) Então você começa a perceber um movimento de que, primeiro, as decisões realmente precisam ser bem fundamentadas. A política pública, ela precisa ser bem fundamentada até porque o cidadão precisa ter acesso aos estudos, ao que motivou aquela política pública. E a gente percebe que até em coisas pequenas, em viagens, (...) a pessoa (...) 'não, e aí? Podemos levar 3, 4 pessoas?' A pessoa já fala: 'Não, eu vou ser questionado dessa viagem (...)'. E mais, a transparência tem corrigido a gestão, principalmente, por exemplo, colocar informações em sistemas. (...) E a gente tem visto correções de rumo até nesse sentido, de preocupação em como colocar informação no sistema, de colocar

da forma correta (...). Então você começa a ser mais criterioso. (...) Então eu vejo, primeiro, um cuidado maior nesse sentido dos sistemas, que são os sistemas que vão nos dar informações de gerenciamento (...) e um cuidado maior dos próprios gestores nas suas decisões, nas suas agendas (...). Isso dá um alerta para os gestores, né? Com certeza.

Em sentido oposto, o Entrevistado 5 afirmou:

(...) de fato, eu não saberia dizer se, por conta das exigências de transparência ativa ou passiva, o gestor público tem motivado mais os seus atos de gestão (...). No caso da LAI, no caso de descumprimento, pelo gestor, da LAI, basicamente seria uma ação de improbidade administrativa que ele receberia, mas não sei, assim, se é possível fazer essa correlação de obrigação de transparência ativa e passiva com o princípio da motivação dos atos do gestor público.

Por outro lado, a pesquisa evidenciou que existem outras situações especialmente criadas pela EBT aptas a favorecer a *accountability* societal, tal qual a criação dos “rankings” nacionais, que informam a sociedade e a mídia em bases comparativas e as habilitam a questionar desempenhos, como também a demonstração do “caminho” apropriado para que os cidadãos se valham dos mecanismos implantados com base na LAI.

A análise das respostas ao questionário, mais especificamente às perguntas que versavam de forma explícita sobre a EBT (nº 6, 7 e 8) e seus potenciais reflexos, não permitiram aferir que a simples submissão do ente federativo e o conhecimento da escala por parte das ONGs tenha sido fator de influência positiva às suas respectivas atuações. Em primeiro lugar porque, separados os municípios que haviam se submetido a avaliação, na versão 3.0 (Ribeirão Bonito, Cuiabá, Pomerode, Foz do Iguaçu, Distrito Federal, São Paulo, Toledo, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Muriaé) dos demais que não o foram, não houve significativa diferença entre suas respostas. Segundo, mesmo analisando-se somente os resultados dos entes avaliados, as respostas fornecidas pelas ONGs não foram suficientes para permitir a afirmação de que houvera um efetivo aumento de justificativas por parte dos gestores, do engajamento dos atores societais para o controle dos governos (Smulovitz & Peruzzotti, 2002; Lavallo & Castello, 2006; Lavallo & Vera, 2010) ou mesmo a agregação ou incremento na representatividade da voz coletiva (Fox, 2009).

A análise pormenorizada dos dados, nesse último caso, revelou que a maioria dos respondentes ou nada sabia a respeito de um eventual incremento nas prestações de contas, ou entendia que a cobrança havia aumentado, mas sem resultados concretos no presente. Quanto

ao engajamento da sociedade, o cenário se repetiu, com a maioria dos respondentes asseverando que a participação da sociedade no controle permanece baixa ou que, mesmo tendo aumentado, continuaria sendo insuficientes para interferir nas agendas dos governos locais.

Assim, causa certa surpresa a constatação de que a maioria dos respondentes, ao contrário do que se poderia esperar, não correspondia a unidade das redes Amarribo ou OSB sediada em município submetido à EBT, insinuando a afirmação de que a sujeição à escala, com a consequente divulgação de seus resultados pela CGU, pode não ter relação com uma maior ou menor participação dos atores societais no processo de *accountability*.

Diante dos resultados, uma inquietação emerge: se a divulgação da EBT não foi capaz de promover uma maior participação dos representantes da sociedade civil, ou mesmo de evidenciar que, nas localidades avaliadas, houve uma *accountability* societal, seria possível identificar outras formas de provocar mais participação e controle social? Eis uma pergunta que pode vir a ser aprofundada no futuro, em novos trabalhos.

Das entrevistas, ainda surgiu uma importante consideração sobre temor de possíveis retaliações individuais em casos nos quais o cidadão opta por buscar o controle da administração na qualidade de indivíduo, indicando a possível preferência pelos canais coletivos, nos quais há uma aparente blindagem pela figura da organização, em detrimento de atuações pessoais. A quase total ausência de respostas ao questionário sobre a participação individual reforça a ideia. Com base nessa premissa, a perspectiva acerca da possibilidade de uma utilização dos canais do SIC de forma anônima gera, de fato, uma relevante questão quanto a uma eventual melhora no cenário de participações e provocações à administração a título pessoal.

No que tange às ONGs, a pesquisa também assinala que as mesmas ainda não alcançaram a mesma presença nacional que a mídia, sendo também bastante clara a heterogeneidade hoje existente entre as referidas entidades. Tal fato, contudo, não chega a surpreender, uma vez que reflete as próprias dimensões territoriais e multiplicidade cultural, social, econômica e de engajamento entre os mais de 5.500 municípios e entre as 27 UF brasileiras. A própria distribuição geográfica dos entes que responderam aos questionários, com nítida preponderância quantitativa daqueles situados no Sul e Sudeste do país, pode vir a ser compreendida, ainda que de modo superficial, como evidência dessas diferenças.

Outra observação importante, extraída a partir da tabulação regional dos respondentes, diz respeito à inexistência de qualquer resposta de organizações situadas na região norte do país. O mapeamento prévio junto às redes de participantes e aos municípios avaliados pela EBT 3.0, segundo o plano amostral, já indicava a reduzida quantidade de unidades nas referidas UF,

em comparação com as demais, de modo a acomodar, em maior ou menor grau, uma expectativa para essa responsividade nula. No entanto, o estudo não dispôs de meios que pudessem vir a identificar outras causas, se é que existentes, para esse fenômeno regionalizado, sendo possível tão somente concluir que, ao menos no espectro dos respondentes, a região ficou aquém das demais.

A resposta ao objetivo terceiro específico, portanto, parece ser negativa, ao menos no que se refere à influência da divulgação dos resultados da EBT, de forma isolada. Contudo, há dados que permitem afirmar o contrário, se considerar-se que as avaliações do programa têm sido utilizadas como plataforma para a preparação de agentes societais, a exemplo do que relatado nas entrevistas a respeito dos OSB conjuntamente capacitados pela CGU e TCU. Embora não se trate de resultado da EBT propriamente dito, é incontroverso que a ação constitui seu desdobramento desejável (e até necessário), de modo a satisfazer o critério do objetivo proposto.

Em outras palavras, tal realidade pode significar que a responsividade das ONGs, como um dos elementos evidenciadores de suas qualidades de “atores sociais engajados” (Schommer, Rocha, Spaniol, de Sousa & Dahmer, 2015), não está necessariamente relacionada às localidades em que atuam à Escala Brasil Transparente, mas pode estar relacionada a outros fatores não relacionados na presente pesquisa, como já disposto anteriormente neste capítulo.

Isto não significa, contudo, que a EBT deixe de constituir importante veículo de *accountability*, embora a vertente societal, objeto desta investigação, ainda não pareça ser tão presente. E tal conclusão é corroborada pela percepção da CGU no sentido de que a publicação dos resultados tende a movimentar as administrações que demonstram desempenho aquém da média para tentar melhorar seus índices, como também pela própria menção dos entrevistados à existência e importância do comprometimento dos atores sociais com o uso das informações que são publicadas.

Reitera-se, portanto, que há espaço para que o uso dos mecanismos de transparência passiva pela EBT venha a estimular positivamente seu manejo pela sociedade, embora tal advento não tenha sido confirmado ao longo desta pesquisa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, tendo atingido os objetivos de descrever o funcionamento da EBT e de identificar substanciais incrementos nos índices de transparência entre os entes avaliados, não só evidencia pontos importantes do trabalho do órgão responsável, tal qual a refletida opção por avaliar os níveis de transparência passiva, como também expõe seus pontos fortes e desafios para o futuro.

A técnica do “cliente oculto” e a percepção da importância dos *rankings* são outros aspectos que sobressaem como exitosos resultados da ação, demonstrando à sociedade que é possível utilizar, com sucesso, os instrumentos postos à sua disposição por força da LAI. Importante ainda lembrar que as premissas (sejam legais ou operacionais) e finalidades do programa encontram-se em harmonia com os conceitos teóricos sobre transparência e *accountability*.

Por outro lado, as experiências de aplicação da EBT permitiram a formulação de críticas por parte dos próprios servidores e gestores envolvidos, preocupados com a permanente evolução dos resultados, a exemplo da necessidade de superação dos critérios puramente formais, do foco nas necessidades do cidadão e da necessidade de expandir a análise qualitativa das respostas.

A pesquisa também demonstrou que há espaço para melhorias nos canais de denúncia e para a responsabilização de agentes públicos descumpridores da LAI e de outras normas, assim como a existência de flagrantes disparidades de desempenho entre municípios de dimensões distintas. Quanto à efetiva aplicação das sanções, tudo indica que a escala ainda não permite a produção de indicadores acerca desse potencial desdobramento, dada a percepção geral dos participantes.

Quanto aos governos estaduais, especificamente, detectou-se a inexistência (ou, no mínimo, a raridade) de entidades da sociedade civil concebidas com a finalidade primordial de monitorar seus desempenhos, assim como o fato de que as redes participantes do trabalho não demonstraram se ocupar, ao menos com certa prioridade, desses entes, o que enseja reflexões sobre a possibilidade de uma expansão nesse sentido. Por outro lado, cabe salientar que a submissão censitária dos estados à EBT ocorre desde sua primeira rodada e, por tal razão, uma análise comparativa da evolução de seus desempenhos não parece ser tarefa demasiado complexa.

Assim, é de se concluir que a EBT tem alcançado razoável êxito na promoção da transparência em estados e municípios que participam do programa, com mais notoriedade no que se refere aos quesitos concebidos em sua metodologia. Sua maturação no tempo, tanto sob

a ótica da CGU quanto dos avaliados, parece ser o fator que veio a desencadear propostas envolvendo sua reformulação, com vistas à expansão do espectro possível para os resultados desejados.

No que se refere aos potenciais reflexos da EBT na *accountability* societal, os resultados obtidos mostraram que há uma diferença na existência de punições e na atuação da sociedade civil, conforme os municípios, ou seja, a atuação das ONGs é diferente de acordo com cada realidade. Tanto a proporção de entidades sediadas em municípios avaliados que responderam ao questionário quanto o conteúdo de suas respostas denotam que as dimensões da justificação (Lavalle & Vera, 2010), da sanção (Schedler, 1999) e da participação/engajamento (Schommer, Rocha, Spaniol, de Sousa & Dahmer, 2015; Smulovitz & Peruzzotti, 2002) não emergem da mesma forma nessas localidades.

A despeito de certa uniformidade observada no que se refere à inexistência de medidas punitivas em face de agentes públicos (82,14% dos municípios), os dados relacionados ao incremento da justificação, de modo geral, pontualmente revelaram sua existência em maior ou menor grau. Embora em mais de 21% dos entes as justificativas permaneçam baixas, não é desprezível a percepção de que, mesmo que ainda inexistentes ou prestadas de forma insuficiente, a sociedade passou a pressionar de modo mais incisivo os seus administradores locais (a soma de tais respostas corresponde a mais de mais de 50% dos casos).

No que se refere ao engajamento, essa variabilidade também ocorre, tendo-se verificado que, embora prepondere a opinião de que a participação da sociedade permaneça baixa, algumas entidades já percebem que houve um incremento nesse sentido, independentemente de se conseguir, ou não, interferência na agenda governamental.

Assim, mesmo diante dessa quadro, subsiste a inquietação já manifestada no capítulo antecedente: como seria possível fortalecer a *accountability* societal de forma mais ampla? Isto é, como seria possível intensificar a existência tais dimensões nos contextos analisados?

Portanto, resta claro que a EBT é um indutor de comportamentos, embora seus resultados no plano da *accountability* ainda careçam de dados mais concretos. Nesse contexto, não fica difícil perceber o papel da CGU como importante catalisador de capacitação e propagação de conhecimento não só entre órgãos públicos, nos três níveis federativos, como também entre os mais diversos tipos de atores sociais cujo engajamento é o motor da *accountability*. Como visto, o aumento na difusão dos resultados da EBT ou de qualquer outra métrica que venha a ser implementada, assim como o esclarecimento sobre seus principais mecanismos e seu funcionamento, pode vir a funcionar como estímulo a resultados mais rápidos e pautados na vontade coletiva, e não apenas nas decisões dos governantes ocasionais.

O reconhecimento de que, ao menos dentro do escopo da EBT, a CGU não tem poderes coercitivos, mas forte poder de influência, impulsionou iniciativas colaborativas com grande parte dos envolvidos, de modo a fomentar um ambiente em que a *accountability* societal encontra terreno fértil para ser ampliada e até futuramente consolidada.

Neste sentido, ainda que a legislação sobre transparência, aliada a outros instrumentos normativos, tais quais a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Improbidade Administrativa, imponha deveres aos entes políticos e, sobretudo aos seus gestores em todos os níveis, não é menos verdade que seus ditames carecem de concretização. A falta de manejo dos dispositivos que concernem à sanção revela a necessidade de a CGU ser fortalecido, seja por meio de iniciativas internas ou de políticas ministeriais que lhe concedam maiores prerrogativas para interferir de modo substancial junto aos avaliados. A cooperação e coordenação com outros órgãos do Governo Federal, dotados de competências complementares, também pode ser um caminho, podendo os mesmos se articular com representantes da sociedade já qualificados para o debate.

A feição institucional da CGU demanda, portanto, uma atuação coordenada com os demais atores encarregados de levar adiante, seja perante os Poderes Legislativo e Judiciário, seja dentro da própria estrutura do Executivo, os necessários efeitos sancionatórios (punitivos ou premiais) e de pressão política sobre aqueles que descumprem as diretrizes da LAI. E obviamente, sob uma perspectiva societal, tal processo deve estar à luz das demandas cidadãos específicas a cada ente da federação.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. *ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 75-102.*
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. *Cadernos Ebape. BR, 10(1).*
- Amigos Associados de Ribeirão Bonito (2018a). Estatuto. Recuperado em 1º de novembro, 2018, de <https://amarribo.org.br/a-amarribo-estatuto/>
- Amigos Associados de Ribeirão Bonito (2018b). AMARRIBO Brasil. Recuperado em 1º de novembro, 2018, de <https://amarribo.org.br/>
- Bairral, M. A. C., Silva, A. H. C., & Alves, F. J. S. (2015). Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública-RAP, 49(3).*
- Bardin, L. (2011). Análise de conteúdo. 3. reimp. *Lisboa: Edições, 70.*
- Baquero, M. (2008). Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública, 14(2), 380-413.*
- Bauer, M. W. (2002). Análise de conteúdo clássica: uma revisão. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. *Petrópolis: Vozes, 189-217.*
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2012). Promoting transparency and *accountability* through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy, 6(1), 78-91.*
- Brasil, D. N. (2012). 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.
- Brasil, D. N. (2016). 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.
- Brasil, L. N. (2011). 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.
- Brasil, L. N. (2016). 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios,

e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016.

Brasil, L. N. (2017). 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória no 768, de 2 de fevereiro de 2017.

Brasil, M. P. (2016). 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Brasil, M. P. (2017). 782, de 31 de maio de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

Brasil, M. P. (2019). 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

Brudney, J. L., & England, R. E. (1983). Toward a definition of the coproduction concept. *Public administration review*, 59-65.

Campos, A. M. (1990). *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*. *Revista de administração pública*, 24(2), 30-50.

Carneiro, C. B. L., & Costa, B. L. D. (2001). Inovação institucional e *accountability*: o caso dos conselhos setoriais. In *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina*, 5-9.

Ceneviva, R. (2006). *Accountability: novos fatos e novos argumentos—uma revisão da literatura recente*. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração*, 1-17.

CIDER. Centro de Estudios Interdisciplinarios Sobre el Desarrollo. (2011). *Informe final de investigación. Análisis y estudio de experiencias de accountability social en América Latina*. Recuperado em 29 de agosto, 2018, de http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/informe_final_accountability_social2011.pdf

Coelho, T. R., Cantoni, S. L., Cunha, M. A., & Teixeira, M. A. C. (2015). *Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta*. Belo Horizonte: Xxxix encontro da Enanpad, 21.

Constituição, Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

Controladoria-Geral da União (2012a). *Relatório Final. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial*. Recuperado em 04 de março, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/relatorio-final>

Controladoria-Geral da União (2012b). *Sumário Executivo. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial*. Recuperado em 04 de março, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/sumario-executivo>

Controladoria-Geral da União (2012c). *Propostas Finais. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial*. Recuperado em 04 de março, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/relatorio-final>

Controladoria-Geral da União (2018a). Escala Brasil Transparente. Recuperado em 04 de março, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>

Controladoria-Geral da União (2018b). Transparência Pública. Recuperado em 05 de março, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>

Controladoria-Geral da União (2018c). Institucional. Recuperado em 04 de março, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>

Controladoria-Geral da União (2018d). Dados Abertos. Recuperado em 04 de março, 2018, de https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=19

Controladoria-Geral da União (2018e). Arquivos EBT. Recuperado em 05 de março, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/dados-abertos/arquivos/ebt>

Controladoria-Geral da União (2018f). 5 anos de Lei de Acesso à Informação. Recuperado em 05 de março, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-anteriores/2017/5-anos-da-lei-de-acesso/apresentacoes>

Cozby, P. C. (2006). Métodos de pesquisa em ciências do comportamento. *Atlas*.

Cruz, C. F., Ferreira, A. C. S., Silva, L. M., & Macedo, M. Á. S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering*. Routledge.

Diamond, L. & Morlino, L (2005). Assessing the quality of democracy.

Doin, G., Dahmer, J., Schommer, P., & Spaniol, E. (2012). Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da lei da ficha limpa e da rede observatório social do Brasil de controle social. *Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração - FEA. ISSN 2237-4418*, 27(2), 56-79.

Faoro, R. (2013). *Os donos do poder-formação do patronato político brasileiro*. Globo Livros.

Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 13(27), 33-68.

- Fox, J. A. (2007). The uncertain relationship between transparency and *accountability*. *Development in practice*, 17(4-5), 663-671.
- Fox, J. A. (2015). Social *accountability*: what does the evidence really say?. *World Development*, 72, 346-361.
- Gil, A. C. (2009). Métodos e técnicas de pesquisa social, 6. São Paulo: Atlas.
- Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363-383.
- Guerzovich, F., & Schommer, P. C. (2018). Social *Accountability* and Open Government: Different Types of Collaborative Engagement. *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 7, 149-164.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018). Panorama. Recuperado em 1º de dezembro, 2018, de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>
- Keinert, T. M. M. (2000). *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas* (Vol. 136). Annablume.
- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. N. (1998). The question of participation: Toward authentic public participation in public administration. *Public administration review*, 317-326.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. Londre: Sage.
- Koppell, J. G. (2005). Pathologies of *accountability*: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. *Public administration review*, 65(1), 94-108.
- Lakatos, E. M. & Marconi, M. A. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica*, 5 ed. São Paulo: Atlas.
- Lavalle, A. G., & Castello, G. (2008). Sociedade, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. *Caderno crh*, 21(52), 67-86.
- Lavalle, A. G. & Vera, E. I. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press.
- Michener, G., & Bersch, K. (2011). Conceptualizing the quality of transparency. In paper apresentado na 1ª Conferência Global sobre Transparência, ocorrida na Rutgers University, Newark, em maio de.
- Ministério Da Transparência, Fiscalização e Controle. Escala Brasil Transparente. Recuperado em 1º de julho, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>

- Moncrieffe, J. (2011). *Relational accountability: complexities of structural injustice*. Zed Books Ltd..
- Morais, L. S., & Teixeira, M. G. C. (2016). Interfaces da *Accountability* na Administração Pública Brasileira: Análise de uma Experiência da Auditoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. *REAd-Revista Eletrônica de Administração*, 22(1).
- Muthukrishna, M., Francois, P., Pourahmadi, S., & Henrich, J. (2017). Corrupting cooperation and how anti-corruption strategies may backfire. *Nature Human Behaviour*.
- O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal *accountability* in new democracies. *Journal of democracy*, 9(3), 112-126.
- Oliveira Júnior, T. M., Jordão, C. S., & Junior, J. D. L. P. C. (2014). Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. *Revista do Serviço Público*, 65(1), 25.
- Ollaik, L. G., & Ziller, H. (2011). Distintas concepções de validade em pesquisas qualitativas. Encontro Nacional Da Anpad, XXXV, Rio de Janeiro.
- Observatório Social do Brasil (2018). *O que é o Observatório Social do Brasil (OSB)?* Recuperado em 14 de outubro, 2018, de <http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>
- Pereira, J. M. (2005). Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. *REGE. Revista de Gestão*, 12(2), 1.
- Pinho, J. A. G. D., & Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública-RAP*, 43(6).
- Prado, O. (2006). Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. *Revista de Administração Pública*, 40(4), 631-646.
- Presidência da República (2018). Legislação. Recuperado em 04 de março, 2018, de <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>
- Przeworski, A. (2006). Social *accountability* in Latin America and beyond. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, 323-333.
- Rawls, J. (1985). Justice as fairness: Political not metaphysical. *Philosophy & Public Affairs*, 223-251.
- Ribeiro Filho, J., Lopes, J. G., Pederneiras, M. M., & Ferreira, J. L. (2008). Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. *Revista Universo Contábil*, 4 (3), 48-63.
- Sampieri, R.H., Collado, C. F. & Lucio, P.B. (2006). Metodologia de Pesquisa, 3. São Paulo: McGraw Hill.

Sano, H., & Abrucio, F. L. (2008). Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. *RAE-Revista de Administração de empresas*, 48(3).

Schedler, A. (1999) Conceptualizing *accountability*. In: The self-restraining state. Power and *accountability* in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Schedler, A. (2008). *¿ Qué es la rendición de cuentas?*. núm. 3, IFAI (Cuadernos de transparencia), México.

Schnackenberg, A. K., & Tomlinson, E. C. (2016). Organizational transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management*, 42(7), 1784-1810.

Schommer, P. C. (2003). Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. *Revista de administração de empresas*, 43(4), 102-107.

Schommer, P., Dahmer, J., & Spaniol, E. (2013). Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(1), 35-47.

Schommer, P. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L., de Sousa, A. D., & Dahmer, J. (2015). Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1375-1400.

Seidman, I. (1998). *Interviewing as Qualitative Research*. New York, NY: Teachers College Press.

Sen, A. (2011). *A ideia de justiça*. Editora Companhia das Letras.

Silva, W. A. C., Pereira, M. G., & Araújo, E. A. T. (2014). Estudo da criação de valor econômico e transparência na administração pública. *Desenvolvimento em Questão*, 12(26), 142-176.

Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal *Accountability* in Latin America. *Journal of democracy*, 11(4), 147-158.

Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2002). *Accountability* social: la otra cara del control. *Controlando la política*.

Vera, E. I., & Rivera, A. O. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. CIESAS.

World Bank (2016). *GPSA in Review*.

ANEXO A

Escala Brasil Transparente - Fichas Técnicas Estaduais

(https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=19)

Rodada EBT	Posição EBT	UF	Estado	População	Código IBGE
3	20	AC	Acre	790.101	12
3	1	AL	Alagoas	3.321.730	27
3	27	AP	Amapá	750.912	16
3	23	AM	Amazonas	3.873.743	13
3	1	BA	Bahia	15.126.371	29
3	1	CE	Ceará	8.842.791	23
3	1	DF	Distrito Federal	2.852.372	53
3	1	ES	Espírito Santo	3.885.049	32
3	15	GO	Goiás	6.523.222	52
3	1	MA	Maranhão	6.850.884	21
3	15	MT	Mato Grosso	3.224.357	51
3	1	MS	Mato Grosso do Sul	2.619.657	50
3	15	MG	Minas Gerais	20.734.097	31
3	21	PA	Pará	8.104.880	15
3	23	PB	Paraíba	3.943.885	25
3	21	PR	Paraná	11.081.692	41
3	1	PE	Pernambuco	9.277.727	26
3	15	PI	Piauí	3.194.718	22
3	26	RJ	Rio de Janeiro	16.461.173	33
3	13	RN	Rio Grande do Norte	3.408.510	24
3	1	RS	Rio Grande do Sul	11.207.274	43
3	1	RO	Rondônia	1.748.531	11
3	25	RR	Roraima	496.936	14
3	13	SC	Santa Catarina	6.727.148	42
3	1	SP	São Paulo	44.035.304	35
3	15	SE	Sergipe	2.219.574	28
3	1	TO	Tocantins	1.496.880	17

			1
			Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?
UF	Início Avaliação	Fim Avaliação	Art. 42 Lei nº 12.527/11
AC	11/08/2016	04/01/2017	Sim
AL	11/08/2016	04/01/2017	Sim
AP	22/08/2016	15/01/2017	Não Localizado
AM	11/08/2016	04/01/2017	Sim
BA	18/08/2016	09/01/2017	Sim
CE	17/08/2016	09/01/2017	Sim
DF	09/07/2016	15/01/2017	Sim
ES	26/08/2016	15/01/2017	Sim
GO	26/08/2016	15/01/2017	Sim
MA	26/08/2016	27/09/2016	Sim
MT	22/07/2016	15/01/2017	Sim
MS	12/07/2016	31/10/2016	Sim
MG	12/07/2016	15/01/2017	Sim
PA	13/07/2016	15/01/2017	Sim
PB	14/07/2016	15/01/2017	Sim
PR	08/08/2016	15/01/2017	Sim
PE	18/07/2016	16/01/2017	Sim
PI	08/08/2016	16/01/2017	Sim
RJ	15/08/2016	15/01/2017	Sim
RN	10/08/2016	16/01/2017	Sim
RS	13/07/2016	21/12/2016	Sim
RO	01/08/2016	01/12/2016	Sim
RR	14/07/2016	16/01/2017	Sim
SC	14/07/2016	15/01/2017	Sim
SP	14/07/2016	21/12/2016	Sim
SE	14/07/2016	15/01/2017	Sim
TO	14/07/2016	21/12/2016	Sim

	2	3
	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?
UF	Art. 27 Lei nº 12.527/11	Art.32 Lei nº 12.527/11
AC	Sim	Não
AL	Sim	Sim
AP	Não Localizado	Não Localizado
AM	Sim	Não
BA	Sim	Sim
CE	Sim	Sim
DF	Sim	Sim
ES	Sim	Sim
GO	Sim	Sim
MA	Sim	Sim
MT	Sim	Sim
MS	Sim	Sim
MG	Sim	Sim
PA	Sim	Sim
PB	Sim	Sim
PR	Sim	Sim
PE	Sim	Sim
PI	Sim	Sim
RJ	Sim	Sim
RN	Sim	Não
RS	Sim	Sim
RO	Sim	Sim
RR	Sim	Não
SC	Sim	Não
SP	Sim	Sim
SE	Não	Sim
TO	Sim	Sim

	4	5
	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?
UF	Art. 15 Lei nº 12.527/11	Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11
AC	Sim	Sim
AL	Sim	Sim
AP	Não Localizado	Não
AM	Sim	Sim
BA	Sim	Sim
CE	Sim	Sim
DF	Sim	Sim
ES	Sim	Sim
GO	Sim	Sim
MA	Sim	Sim
MT	Sim	Sim
MS	Sim	Sim
MG	Sim	Sim
PA	Sim	Sim
PB	Sim	Parcialmente
PR	Sim	Sim
PE	Sim	Sim
PI	Sim	Sim
RJ	Sim	Parcialmente
RN	Sim	Sim
RS	Sim	Sim
RO	Sim	Sim
RR	Sim	Sim
SC	Sim	Sim
SP	Sim	Sim
SE	Sim	Sim
TO	Sim	Sim

	6	7
	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?
UF	§2º, Art.10º Lei nº 12.527/11	§1º, Art.10º Lei nº 12.527/11
AC	Sim	Sim
AL	Sim	Sim
AP	Não Localizado, Não Funciona, Fora Do Ar Ou Em Manutenção	Não
AM	Sim	Sim
BA	Sim	Sim
CE	Sim	Sim
DF	Sim	Sim
ES	Sim	Sim
GO	Sim	Sim
MA	Sim	Sim
MT	Sim	Sim
MS	Sim	Sim
MG	Sim	Sim
PA	Sim	Sim
PB	Sim	Sim
PR	Sim	Sim
PE	Sim	Sim
PI	Sim	Sim
RJ	Sim	Não
RN	Sim	Sim
RS	Sim	Sim
RO	Sim	Sim
RR	Sim	Sim
SC	Sim	Sim
SP	Sim	Sim
SE	Sim	Sim
TO	Sim	Sim

	8	9	10
	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?	Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que se foi solicitado?
UF	Inciso I, alíneas "b" e "c" Art.9º, Lei nº 12.527/11	§§1º e 2º, Art.11º Lei nº 12.527/11	Art.5º Lei nº 12.527/11
AC	Sim	Parcialmente	Sim
AL	Sim	Sim	Sim
AP	Sem E-Sic	Não	Não
AM	Sim	Parcialmente	Sim
BA	Sim	Sim	Sim
CE	Sim	Sim	Sim
DF	Sim	Sim	Sim
ES	Sim	Sim	Sim
GO	Sim	Parcialmente	Sim
MA	Sim	Sim	Sim
MT	Sim	Parcialmente	Sim
MS	Sim	Sim	Sim
MG	Sim	Parcialmente	Sim
PA	Sim	Parcialmente	Sim
PB	Sim	Sim	Parcialmente
PR	Sim	Sim	Parcialmente
PE	Sim	Sim	Sim
PI	Sim	Parcialmente	Sim
RJ	Não	Parcialmente	Parcialmente
RN	Sim	Sim	Sim
RS	Sim	Sim	Sim
RO	Sim	Sim	Sim
RR	Sim	Sim	Parcialmente
SC	Sim	Sim	Sim
SP	Sim	Sim	Sim
SE	Sim	Sim	Sim
TO	Sim	Sim	Sim

ANEXO B

Escala Brasil Transparente – Checklist EBT 3.0

(http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/arquivos/checklist_ebt_3-0.xls)

Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros	PONTUAÇÃO MÁXIMA	"SIM" OU "NÃO"	PONTUAÇÃO	%
REGULAMENTAÇÃO						25,00%
1	Regulamentação	Verificação na legislação	O regulamento foi localizado na página eletrônica ?	100		2,78%
2			O ente regulamentou a LAI?	150		4,17%
			Tipo legal da regulamentação (Lei, Decreto, Portaria, Etc...)			
			Nº do Normativo			
			Data do Normativo			
3			Regulamentou a criação do SIC?	200		5,56%
4			Existe a previsão da autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?	150		4,17%
5	Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;	100		2,78%		
6	Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?	200		5,56%		

ANEXO B
(continuação)

Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros	PONTUAÇÃO MÁXIMA	"SIM" OU "NÃO"	PONTUAÇÃO	%
TRANSPARÊNCIA PASSIVA						75,00%
7	Existência do SIC	Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Indicação do órgão	200		5,56%
			Indicação de endereço	100		2,78%
			Indicação de telefone	100		2,78%
			Indicação dos horários de funcionamento	100		2,78%
8		Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	200		5,56%	
9	Transparência Passiva	Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Envio de qualquer documento para	300		8,33%
Assinatura reconhecida						
Declaração de responsabilidade						
Maioridade						
Outras exigências						
10		Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	200		5,56%	
11	Funcionamento do SIC	Cumpram os prazos para resposta das solicitações?	Resposta no prazo da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde"	500		13,89%
			Resposta no prazo da 2ª pergunta: "Questionamento na área de Educação"			
			Resposta no prazo da 3ª pergunta: "Questionamento na área de Assistência Social"			
			Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Norma de regulamentação da LAI."			
12		Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?	Resposta em conformidade da 1ª pergunta: Questionamento na área de Saúde"	1000		27,78%
			Resposta em conformidade da 2ª pergunta: Questionamento na área de Educação"			
			Resposta em conformidade da 3ª pergunta: Questionamento na área de Assistência Social"			
			Resposta em conformidade da 4ª pergunta: "Norma de regulamentação da LAI."			
TOTAL			3600		0	0,00%

ANEXO C

Escala Brasil Transparente – Plano Amostral EBT 3.0
(<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/arquivos/plano-amostal-ebt-3-0-1.pdf>)

Descrição do Plano Amostral para a 3ª Edição de aplicação da Escala Brasil Transparente

Para a elaboração da 3ª edição da Escala Brasil Transparente ficou definido que seria adotada uma amostra probabilística a fim de possibilitar a generalização dos resultados. Dessa forma, será analisada uma quantidade menor de municípios brasileiros, se comparado ao universo de municípios, mas ainda será possível a produção de um retrato nacional sobre o atingimento da transparência da administração pública municipal.

A elaboração da amostra que será adotada na segunda edição da Escala Brasil Transparente considerou como universo populacional todos os municípios brasileiros conforme as estimativas populacionais de 2014 do IBGE. Esse universo totaliza 5.570 municípios.

O método de amostragem adotado foi o da Amostra Aleatória Estratificada para estimar a Proporção. Dessa forma, o universo amostral será dividido em partes, de forma tal que cada parte do universo tenha representação na amostra.

Os estratos definidos na amostra foram os estados da federação (26 estados, excluindo o DF). Dentro de cada estrato, que representa cada estado, houve subdivisão do universo amostral em estratos por porte populacional. Por sua vez, a amostra de cada estado da federação foi distribuída proporcionalmente em cada estrato populacional, conforme tabela a seguir:

Estrato	População	Universo de Municípios	Amostra de Municípios
1	<= 5.000	1.243	204
2	5.000 - 10.000	1.216	231
3	10.000 - 20.000	1.383	303
4	20.000 - 50.000	1.080	242
5	50.000 - 100.000	348	75
6	100.000 - 500.000	261	58
7	> 500.000	39	22
Total		5.570	1.135

No cálculo para definição do tamanho da amostra foi adotado um erro de 10% (dez por cento) e um nível de confiança de 90% (noventa por cento). E a seleção dos municípios foi feita de forma aleatória, com probabilidade de seleção igual entre os municípios e sem reposição.

Com a amostra sendo definida conforme este método será possível fazer inferências por Região e Estado, bem como em nível nacional também por estratos populacionais. Essa metodologia permitirá comparações de desempenho entre Estados da Federação e entre portes populacionais.

ANEXO C
(continuação)

A distribuição da amostra foi a seguinte:

REGIÃO	UF	Universo de Municípios	Amostra de Municípios
CENTRO-OESTE	DF	1	1
CENTRO-OESTE	GO	246	53
CENTRO-OESTE	MS	79	36
CENTRO-OESTE	MT	141	46
NORDESTE	AL	102	41
NORDESTE	BA	417	58
NORDESTE	CE	184	49
NORDESTE	MA	217	51
NORDESTE	PB	223	52
NORDESTE	PE	185	49
NORDESTE	PI	224	52
NORDESTE	RN	167	48
NORDESTE	SE	75	35
NORTE	AC	22	17
NORTE	AM	62	32
NORTE	AP	16	13
NORTE	PA	144	46
NORTE	RO	52	29
NORTE	RR	15	12
NORTE	TO	139	45
SUDESTE	ES	78	36
SUDESTE	MG	853	62
SUDESTE	RJ	92	39
SUDESTE	SP	645	61
SUL	PR	399	58
SUL	RS	497	59
SUL	SC	295	55
Total		5.570	1.135

A fórmula adotada para fins de cálculo dessa amostra, que considera como variação máxima a proporção de 50% (cinquenta por cento), é apresentada a seguir:

$$n = \frac{\sum_{i=1}^L N_i^2 p_i (1 - p_i)}{N^2 \frac{D^2}{z_{\frac{\alpha}{2}}^2} + \sum_{i=1}^L N_i p_i (1 - p_i)}$$

onde,

N: total de municípios (tamanho do universo populacional de municípios);

ANEXO C
(continuação)

- N_i : total de municípios no estrato i , onde i é cada estado da federação;
 n : tamanho total da amostra de municípios;
 L : número de estratos, onde i varia de 1 até 26, Estados da Federação, excluindo DF, mais, no máximo, até 7 estratos populacionais em cada Estado da Federação;
 p_i : proporção adotada no estrato i ;
 D : erro adotado;
 $z^2_{\alpha/2}$: nível de confiança adotado.

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevista - CGU

- 1) O art. 5º da LAI prevê que o acesso à informação será concedido por meio de “procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Na sua opinião, esses pressupostos têm sido atendidos pelos entes avaliados pela EBT? Quais os principais problemas apresentados? O que poderia ser melhorado?
- 2) As informações prestadas têm sido completas, a ponto de se ter uma compreensão sobre a atuação dos governos no que se refere ao uso dessa transparência? A participação de representantes da sociedade na produção de tais informações, na sua opinião, seria um fator relevante?
- 3) Quais foram os critérios utilizados para selecionar os dispositivos da LAI avaliados nas “Fichas Técnicas” estaduais e municipais, a exemplo do artigo 9º, inciso I? Há outros que poderiam ter sido incluídos?
- 4) Nas esferas federativas avaliadas, a norma sobre a responsabilização do servidor em caso de negativa de informação tem ajudado na transparência do processo? Há indicadores que revelam o índice de negativas?
- 5) A transparência ativa e passiva, cada qual a seu modo, têm garantido a exigência de justificativas pelos atos praticados e, quando necessário, a aplicação de sanções a agentes públicos que cometam irregularidades? (Em caso negativo, o que faltaria para aplicar essas sanções?)
- 6) A divulgação dos resultados da EBT tem estimulado concretamente o controle social dos governos por meio da sociedade civil organizada, da mídia, ou mesmo de cidadãos individualmente? Em caso positivo, como isso tem ocorrido em relação aos entes avaliados)
- 7) Com base nos resultados da EBT, os índices de transparência aferidos na última versão da escala (3.0) têm contribuído com as prestações de contas? Na sua opinião, isso tem fortalecido a gestão da CGU sobre a relação com esses entes?

APÊNDICE B

Roteiro do Questionário – OSB e Amarribo

Local (município/estado) sob supervisão da organização respondente: **(a preencher)**

Filiação: () Rede de Observatórios Sociais do Brasil
 () Rede Amarribo

- 1) Em relação à prestação de informações por seu **município** com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 – LAI), qual das seguintes afirmações mais se identifica com a realidade verificada pela sua organização?
 - a) Meu município não presta informações com base na LAI.
 - b) Meu município presta informações com base na LAI, mas é algo demorado.
 - c) Meu município presta informações em tempo hábil, mas as mesmas não são claras, precisas ou de fácil compreensão.
 - d) Meu município presta informações em tempo hábil e as mesmas são suficientemente claras, precisas e de fácil compreensão.
 - e) Não sei.

- 2) E quanto ao seu **estado**?
 - a) Não presta informações com base na LAI.
 - b) Presta informações com base na LAI, mas é algo demorado.
 - c) Presta informações em tempo hábil, mas as mesmas não são claras ou de fácil compreensão.
 - d) Presta informações em tempo hábil e as mesmas são suficientemente claras e de fácil compreensão.
 - e) Não sei.

- 3) Quanto às informações, quando prestadas, as mesmas têm sido **completas**, a ponto de se ter uma compreensão sobre a atuação dos governos?
 - a) As informações frequentemente são incompletas.
 - b) As informações não são incompletas, mas poderia haver maior detalhamento ou esclarecimentos.
 - c) As informações são completas, mas nem sempre atendem à finalidade para a qual solicitadas.
 - d) As informações são completas e atendem à finalidade para a qual solicitadas.
 - e) Não sei.

- 4) No território avaliado pela sua organização, o cidadão ou a sociedade civil têm à disposição algum canal para exigir a responsabilização tanto de quem se nega quanto de quem se omite na prestação de informações segundo a LAI? (mais de uma opção pode ser assinalada)
- a) O ente não oferece qualquer canal.
 - b) O ente possui uma ouvidoria.
 - c) O ente possui uma corregedoria/controladoria.
 - d) O ente oferece SIC/e-SIC.
 - e) Outro.
- 5) Considerando sua resposta anterior, é possível verificar a existência efetiva de sanções a agentes públicos e/ou gestores que cometam irregularidades? (mais de uma opção pode ser assinalada)
- a) Não há notícias de qualquer medida punitiva.
 - b) Há notícias da abertura de processos administrativos contra servidores e/ou gestores.
 - c) Há notícias da aplicação de penalidades a servidores/gestores.
 - d) Há notícias de abertura de processos judiciais contra servidores/gestores.
 - e) Outro.
- 6) No âmbito do território avaliado por sua organização, a Escala Brasil Transparente (EBT) tem levado ao aumento de justificações pelos atos praticados pelos governantes?
- a) Os governantes continuam sem dar qualquer satisfação à sociedade.
 - b) Os governantes continuam sem dar qualquer satisfação à sociedade, mas começaram a ser mais cobrados pela sociedade.
 - c) Os governantes passaram voluntariamente a dar maiores explicações, mas ainda de forma insuficiente.
 - d) Os governantes passaram voluntariamente a dar maiores explicações, e as mesmas têm sido satisfatórias.
 - e) Não sei.
- 7) No que se refere à participação da sociedade, você acredita que a EBT tem aumentado o engajamento no controle sobre a administração pública?
- a) A participação da sociedade no controle continua baixa.
 - b) A participação da sociedade no controle aumentou, mas ainda não é suficiente para que a mesma interfira na agenda do governo local.
 - c) A participação da sociedade no controle aumentou e já consegue interferir na agenda do governo local, mas os resultados das políticas ainda não são muito claros.
 - d) A participação da sociedade no controle aumentou, a mesma já consegue interferir na agenda do governo local e já é possível verificar resultados dessas interferências nas políticas públicas.

- e) Não sei.
- 8) A publicação dos resultados da EBT proporcionou aumento na atuação de algum dos atores a seguir? (mais de uma opção pode ser assinalada)
- a) Cidadãos, de forma individual.
 - b) Mídia.
 - c) Organizações não-governamentais.
 - d) Órgãos públicos de controle.
 - e) Nenhuma das anteriores.

APÊNDICE C

Resultados do Questionário (Survey Monkey)

A P1 e a P2, segundo numeração da plataforma de *survey*, consistiam tão somente na identificação das localidades onde se sediavam as ONGs respondentes e respectivas afiliações, o que se mostrou desnecessário repetir, face ao que contido no Quadro 5.

As perguntas contidas no Apêndice B se iniciam pela numeração P3, abaixo (atribuída pela plataforma), que corresponde à Pergunta 1 do formulário e, assim, sucessivamente.

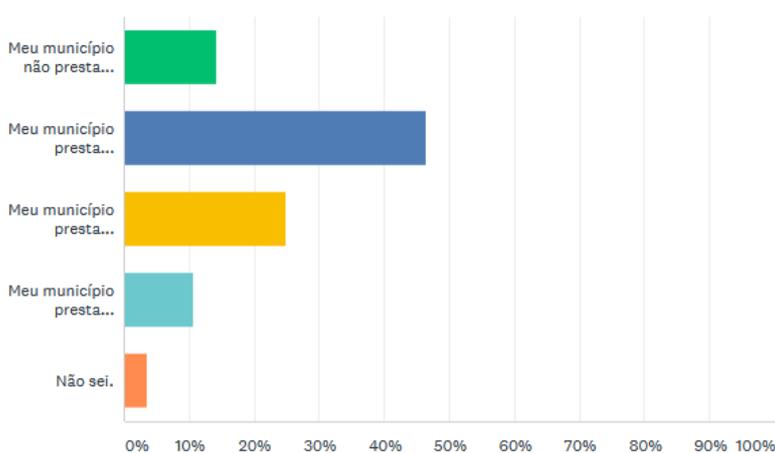
P3

Personalizar

Salvar como ▼

Em relação à prestação de informações por seu município com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011 – LAI), qual das seguintes afirmações mais se identifica com a realidade verificada pela sua organização?

Answered: 28 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
▼ Meu município não presta informações com base na LAI.	14,29% 4
▼ Meu município presta informações com base na LAI, mas é algo demorado.	46,43% 13
▼ Meu município presta informações em tempo hábil, mas as mesmas não são claras, precisas ou de fácil compreensão.	25,00% 7
▼ Meu município presta informações em tempo hábil e as mesmas são suficientemente claras, precisas e de fácil compreensão.	10,71% 3
▼ Não sei.	3,57% 1
TOTAL	28

APÊNDICE C (continuação)

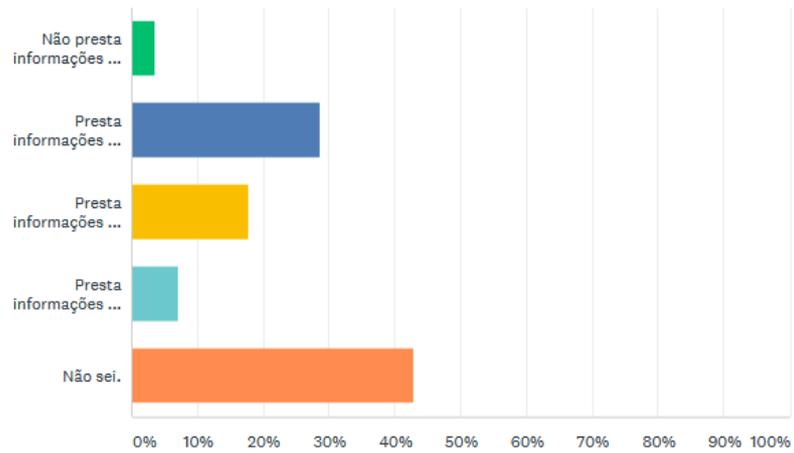
P4

Personalizar

Salvar como ▼

E quanto ao seu estado?

Answered: 28 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
▼ Não presta informações com base na LAI.	3,57% 1
▼ Presta informações com base na LAI, mas é algo demorado.	28,57% 8
▼ Presta informações em tempo hábil, mas as mesmas não são claras ou de fácil compreensão.	17,86% 5
▼ Presta informações em tempo hábil e as mesmas são suficientemente claras e de fácil compreensão.	7,14% 2
▼ Não sei.	42,86% 12
TOTAL	28

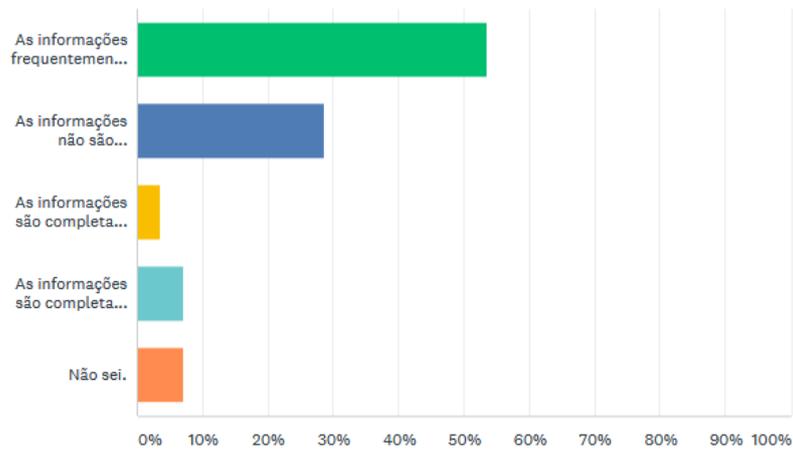
P5

Personalizar

Salvar como ▼

Quanto às informações, quando prestadas, as mesmas têm sido completas, a ponto de se ter uma compreensão sobre a atuação dos governos?

Answered: 28 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
▼ As informações frequentemente são incompletas.	53,57% 15
▼ As informações não são incompletas, mas poderia haver maior detalhamento ou esclarecimentos.	28,57% 8
▼ As informações são completas, mas nem sempre atendem à finalidade para a qual solicitadas.	3,57% 1
▼ As informações são completas e atendem à finalidade para a qual solicitadas.	7,14% 2
▼ Não sei.	7,14% 2
TOTAL	28

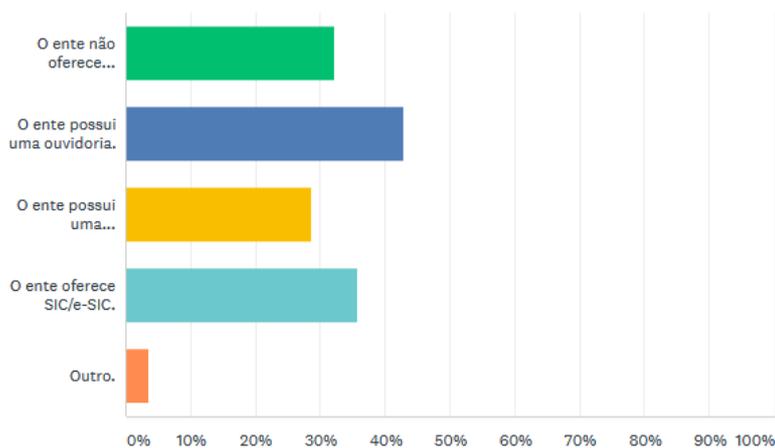
P6

Personalizar

Salvar como ▼

No território avaliado pela sua organização, o cidadão ou a sociedade civil têm à disposição algum canal para exigir a responsabilização tanto de quem se nega quanto de quem se omite na prestação de informações segundo a LAI? (mais de uma opção pode ser assinalada)

Answered: 28 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS	
▼ O ente não oferece qualquer canal. (1)	32,14%	9
▼ O ente possui uma ouvidoria. (2)	42,86%	12
▼ O ente possui uma corregedoria/controladoria. (3)	28,57%	8
▼ O ente oferece SIC/e-SIC. (4)	35,71%	10
▼ Outro. (5)	3,57%	1
Total de respondentes: 28		

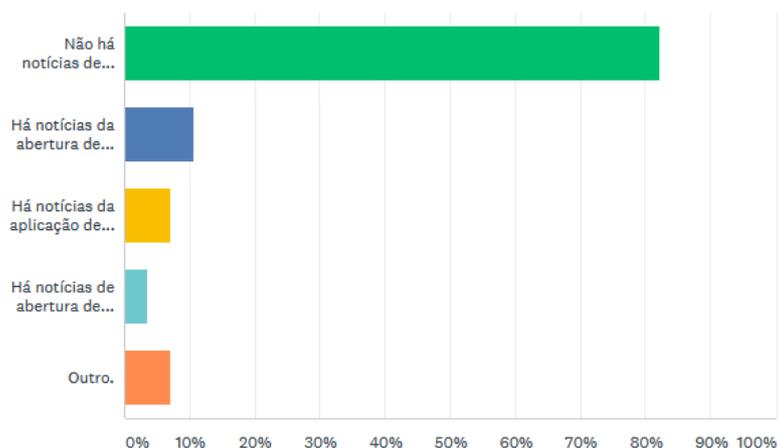
P7

Personalizar

Salvar como ▼

Considerando sua resposta anterior, é possível verificar a existência efetiva de sanções a agentes públicos e/ou gestores que cometam irregularidades? (mais de uma opção pode ser assinalada)

Answered: 28 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS	
▼ Não há notícias de qualquer medida punitiva.	82,14%	23
▼ Há notícias da abertura de processos administrativos contra servidores e/ou gestores.	10,71%	3
▼ Há notícias da aplicação de penalidades a servidores/gestores.	7,14%	2
▼ Há notícias de abertura de processos judiciais contra servidores/gestores.	3,57%	1
▼ Outro.	7,14%	2
Total de respondentes: 28		

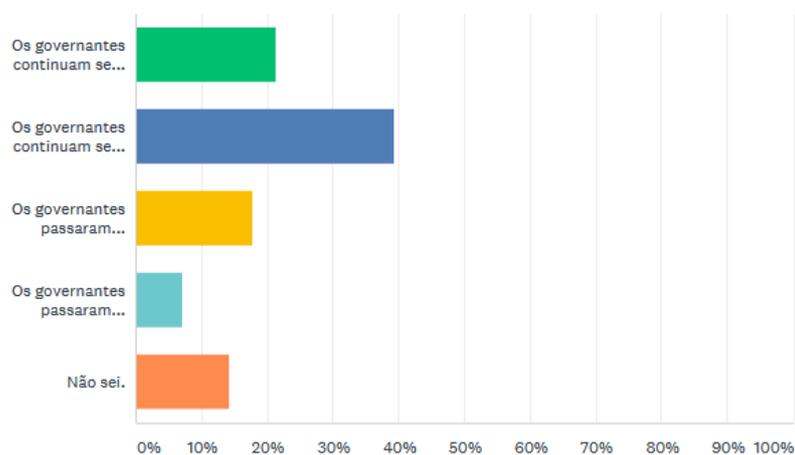
P8

Personalizar

Salvar como ▼

No âmbito do território avaliado por sua organização, a Escala Brasil Transparente (EBT) tem levado ao aumento de justificações pelos atos praticados pelos governantes?

Answered: 28 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
▼ Os governantes continuam sem dar qualquer satisfação à sociedade.	21,43% 6
▼ Os governantes continuam sem dar qualquer satisfação à sociedade, mas começaram a ser mais cobrados pela sociedade.	39,29% 11
▼ Os governantes passaram voluntariamente a dar maiores explicações, mas ainda de forma insuficiente.	17,86% 5
▼ Os governantes passaram voluntariamente a dar maiores explicações, e as mesmas têm sido satisfatórias.	7,14% 2
▼ Não sei.	14,29% 4
TOTAL	28

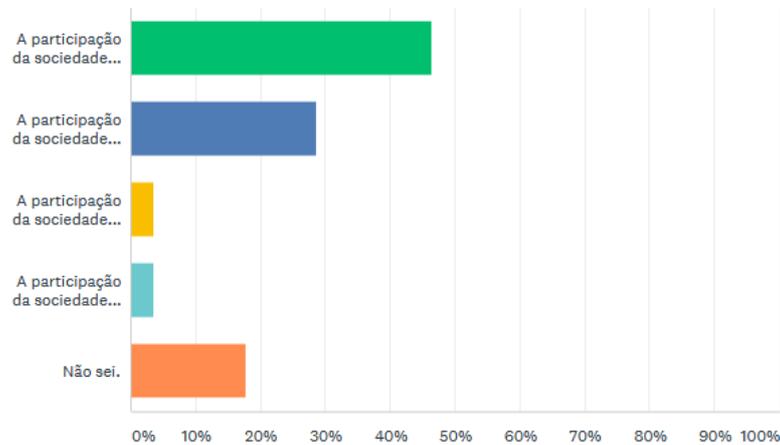
P9

Personalizar

Salvar como ▾

No que se refere à participação da sociedade, você acredita que a EBT tem aumentado o engajamento no controle sobre a administração pública?

Answered: 28 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS
▼ A participação da sociedade no controle continua baixa.	46,43% 13
▼ A participação da sociedade no controle aumentou, mas ainda não é suficiente para que a mesma interfira na agenda do governo local.	28,57% 8
▼ A participação da sociedade no controle aumentou e já consegue interferir na agenda do governo local, mas os resultados das políticas ainda não são muito claros.	3,57% 1
▼ A participação da sociedade no controle aumentou, a mesma já consegue interferir na agenda do governo local e já é possível verificar resultados dessas interferências nas políticas públicas.	3,57% 1
▼ Não sei.	17,86% 5
TOTAL	28

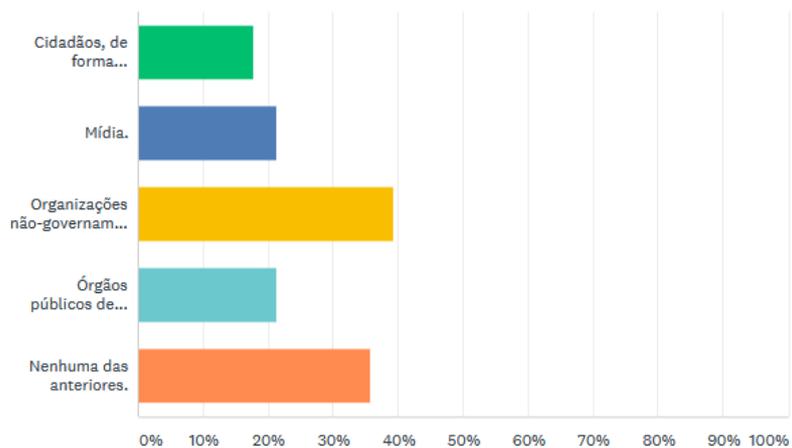
P10

Personalizar

Salvar como ▼

A publicação dos resultados da EBT proporcionou aumento na atuação de algum dos atores a seguir? (mais de uma opção pode ser assinalada)

Answered: 28 Skipped: 0



OPÇÕES DE RESPOSTA	RESPOSTAS	
▼ Cidadãos, de forma individual.	17,86%	5
▼ Mídia.	21,43%	6
▼ Organizações não-governamentais.	39,29%	11
▼ Órgãos públicos de controle.	21,43%	6
▼ Nenhuma das anteriores.	35,71%	10
Total de respondentes: 28		