

006

ESTADO E DEMOCRACIA - REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III ENEPCP ANAIS

A ESCALA BRASIL TRANSPARENTE E SEUS REFLEXOS NA *ACCOUNTABILITY* SOCIETAL

Lucio Alves Angelo Junior – UnB.

Suylan de Almeida Midlej e Silva – UnB.

INTRODUÇÃO

A 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.

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. 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.

O objetivo geral desta pesquisa, portanto, foi averiguar em que medida a Escala Brasil Transparente (EBT) tem promovido maior *accountability* societal nos estados e municípios por ela avaliados.

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. 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.

Os resultados obtidos permitem 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.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para o desenvolvimento do estudo, foi realizada revisão bibliográfica por meio de busca nas bases *Capes*, *Spell* e *Google Scholar*, sem prejuízo de utilização das obras mapeadas em pesquisa bibliométrica que precedeu a tal revisão ou de outras encontradas nas próprias referências dos autores já conhecidos, para a caracterização das temáticas sob estudo e suas potenciais relações.

TRANSPARÊNCIA

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 levou 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.

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*.

ACCOUNTABILITY

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.

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.

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’Donnel, 1998).

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.

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 papeis e formas de relacionamento entre Estado e sociedade, que não deve restringir a uma projeção vertical de influência e controle sobre o poder.

O que se pode extrair, para fins do presente trabalho, é que, a despeito da inexistência de uma tradução literal, seja para a *accountability*, seja para suas inúmeras variações apresentadas, não é menos verdade que a profusão de estudos envolvendo o conceito nas últimas décadas e a permanência de tal panorama no presente são indicadores confiáveis de sua centralidade e importância para os novos rumos das pesquisas em administração pública.

2.3. ACCOUNTABILITY SOCIETAL

Retomando 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.

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 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.

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'Donnel 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.

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*”).

Lavalle e Vera (2010) pontuaram a necessidade de estabelecer precisões conceituais acerca de certas expressões-chave para balizar seus estudos e classificaram os mecanismos de *accountability* sob uma nomenclatura que veio a englobar tanto as matrizes espaciais (v.g. O'Donnel, 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 de representação.

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 Lavalle 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.

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.

Ante tudo o que exposto, mostra-se útil à consecução dos objetivos desta pesquisa, 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 | Accountability | <i>Accountability Societal</i> |
|---|---|---|
| Clareza (Schnackenberg & Tomlinson, 2016) | Controle (Lavalle & 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 (Lavalle & Vera, 2010) | Participação de entidades organizadas da sociedade civil (Smulovitz & Peruzzotti, 2002; Lavalle & Castello, 2006; Lavalle & Vera, 2010) |
| Visibilidade (Michener & Bersch, 2011) | Justificação/Responsividade/Responsabilização (Lavalle & 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 (Lavalle & 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 pelos autores.

MÉTODOS

O Quadro 2 ilustra a correspondência entre cada um dos objetivos específicos, e as técnicas entendidas como adequadas à obtenção dos dados.

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 | <ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa documental; | <ul style="list-style-type: none"> • Normas relativas ao programa EBT; |
| EBT nos estados e municípios participantes; | <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas individuais semiestruturadas; | <ul style="list-style-type: none"> • 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; • 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; |

Fonte : Elaborado pelos autores.

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.

Outrossim, importa ressaltar que, para discussão e validação tanto do roteiro semiestruturado de entrevistas quanto do questionário foi realizada coleta de dados relativos aos resultados da EBT 3.0 para estados brasileiros, no *sítio* eletrônico do Ministério sob estudo (CGU, 2018d).

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.

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.

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).

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. Cabe lembrar que dirigentes em âmbito nacional de ambas as entidades foram entrevistados, de forma não estruturada, por telefone, com a obtenção posterior de suas autorizações para utilização dos dados fornecidos.

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.

A partir do objetivo da pesquisa e da teoria discutidos, os dados foram submetidos à análise de conteúdo, segundo Bardin (2011). 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.

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; b) justificação, responsabilização e sanção e; c) atores sociais. 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.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados a seguir emergiram do conteúdo das oito entrevistas realizadas com base em roteiro semiestruturado, das duas 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.

Os dados da EBT 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 seis 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).

Quanto à divulgação, as entrevistas indicaram que, em relação 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 basililar para a própria estruturação do programa

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.

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). 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.

Na esteira da completude das informações, quando prestadas, as entrevistas revelaram que, de fato, ainda inexistem métricas destinadas a aferir esse atributo, uma vez que tal entrega, em geral, ocorre “na medida do possível”. 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.

O Entrevistado 1 revelou que sua impressão é de que a punição da LAI é 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 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 comparado 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.

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”. Todavia, os níveis de gradação em si, quanto a maior ou menor prestação de contas ainda não seria mensurável.

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.

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 justificativa 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).

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.

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. 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.

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.

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 como Tribunal de Contas da União, que certamente tem o potencial de fortalecer a atuação das referidas entidades em suas respectivas circunscrições territoriais.

Quanto aos cidadãos, de modo direto, não houve relatos relevantes sobre exemplos de engajamento, sem prejuízo de comentários acerca da necessidade de 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 se limitam ao critério legal.

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.

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.

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.

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.

Adespite 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.

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.

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, traduzindo, de certo modo, uma superação das dimensões tradicionalmente proposta pela literatura.

Quanto à noção de 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.

Verifica-se ainda que 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.

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. Contudo, 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.

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.

Uma 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 da LAI. Se, por um lado, tal realidade não retira dos governos os méritos evidenciados por seus esforços concentrados, 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. Vale ressaltar que o órgão parece estar atento a tal conjuntura.

Também é possível destacar 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 Lavalle e Vera (2010), sobre precisões conceituais, conforme o referencial teórico. De modo geral, sua concepção empresta uma compreensão mais ampla ao termo, de modo englobar responsabilização e sanção como elementos constitutivos (Fox, 2006; Schedler, 2008; Lavalle & Vera, 2010).

Outra 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; Lavalle & Vera, 2010) e sanção (Schedler, 1999) mas que, ao menos, nem a CGU nem os atores sociais 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.

Além disso, 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 sociais 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.

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. 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.

No que se refere à divulgação dos resultados da EBT, os entrevistados consideram que eles não têm fortalecido a *accountability* societal. Contudo, há dados que relativizam esta visão, uma vez que as avaliações do programa têm sido utilizadas como plataforma para a preparação de agentes sociais, a exemplo do que relatado nas entrevistas a respeito dos OSB, conjuntamente capacitados pela CGU e TCU. Isto leva a crer que a EBT constitui importante veículo de *accountability*, embora a vertente societal, objeto desta investigação, ainda não pareça ser tão presente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta claro que a EBT tem sido um indutor de comportamentos, embora seus resultados no plano da *accountability* ainda careçam de dados mais concretos. Nesse contexto, percebe-se 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 fortalecida, 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 depressão política sobre aqueles que descumprem as diretrizes da LAI. E obviamente, sob uma perspectiva societal, tal processo deve estar à luz das demandas cidadãs específicas a cada ente da federação.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102, 2004. BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo 4ªed. Lisboa: Edições, v. 70, p. 1977, 2011.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- BRONZO, Carla; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais**, 2001.
- CENEVIVA, Ricardo. 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**, p. 1-17, 2006.
- CIDER. Centro de Estudios Interdisciplinarios Sobre el Desarrollo. **Informe final de investigación. Análisis y estudio de experiencias de accountabilitysocialenaméricaLatina**, 2011. Disponível em: <http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/infor-me_final_accountability_social2011.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2018.
- CGU. Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente**, 2018a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- CGU. Controladoria-Geral da União. **Transparência Pública**, 2018b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- CGU. Controladoria-Geral da União. **Institucional**, 2018c. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- CGU. Controladoria-Geral da União. **Dados Abertos**, 2018d. Disponível em: <https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=19>. Acesso em: 04 mar. 2018.
- CGU. Controladoria-Geral da União. **Arquivos EBT**, 2018e. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/dados-abertos/arquivos/ebt>>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (Ed.). **Assessing the quality of democracy**. JHU Press, 2005.
- DOIN, Guilherme Augusto et al. 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**, v. 27, n. 2, p. 56-79, 2012.
- FOX, Jonathan. Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. **Perfiles latinoamericanos**, v. 13, n. 27, p. 33-68, 2006.
- FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in practice**, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.
- GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. **Public Management Review**, v. 3, n. 3, p. 363-383, 2001.
- GUERZOVICH, Florencia; SCHOMMER, Paula Chies. Social Accountability and Open Government: Different Types of Collaborative Engagement. **Revue Internationale des Gouvernements Ouverts**, v. 7, p. 149-164, 2018.
- KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”. **Public administration review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.
- LAVALLE, Adrian Gurza et al. Sociedade, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. **Caderno crh**, 2008.
- LAVALLE, Adrian; VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. **La innovación democrática en América Latina: Tramas y mundos de la representación, la participación y el control social**. Ciudad del México: Publicaciones de la Casa Chata, 2010.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge University Press, 1997.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the quality of transparency. In: **paper apresentado na 1ª Conferência Global sobre Transparência, ocorrida na Rutgers University, Newark, em maio de 2011**.

O'DONNELL, Guillermo A. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

DE OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo; DA SILVA JORDÃO, Claudia; JUNIOR, Joel de Lima Pereira Castro. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 1, p. 25-47, 2014.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **REGE Revista de Gestão**, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2005.

DE PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (Ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHNACKENBERG, Andrew K.; TOMLINSON, Edward C. Organizational transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. **Journal of Management**, v. 42, n. 7, p. 1784-1810, 2016.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle Social no Brasil— Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 35-47, 2014.

SCHOMMER, Paula Chies et al. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.

SILVA, Wendel Alex Castro; DA GLÓRIA PEREIRA, Maria; ARAÚJO, Elisson Alberto Tavares. Estudo da criação de valor econômico e transparência na administração pública. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 26, p. 142-176, 2014.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of democracy**, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la otra cara del control. **Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**, p. 23- 53, 2002.