



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

ADSON DE SOUZA MATOS ROCHA

ACCOUNTABILITY EM FOCO:
UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS

São Cristóvão (SE)

2018.2

ADSON DE SOUZA MATOS ROCHA

ACCOUNTABILITY EM FOCO:
UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Departamento de Administração do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração, em cumprimento às Normas regulamentadas pela Resolução nº 69/2012/CONEPE.

Área de Concentração: Administração Pública.

Orientador: Prof.º Dr. Kleverton Melo de Carvalho

São Cristóvão (SE)

2018.2

ADSON DE SOUZA MATOS ROCHA

**ACCOUNTABILITY EM FOCO:
UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Departamento de Administração do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração, em cumprimento às Normas regulamentadas pela Resolução nº 69/2012/CONEPE.

TCC defendido e aprovado em 22 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Dr. Kleverton Melo De Carvalho
Universidade Federal de Sergipe
Orientador

Prof.ª Ma. Maria Teresa Gomes Lins
Universidade Federal de Sergipe
Membro interno

Prof.º Me. Emerson de Souza Silva
Universidade Federal de Sergipe
Membro interno

DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho à minha amada mãe
Adelízia, por toda dedicação e por sempre
se fazer presente em minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradecer a Deus e à minha família, em especial aos meus pais, Adelízia e José Carlos, pelos sacrifícios que me permitiram um dia chegar até a Universidade (a graduação demorou, mas chegou), e à minha madrinha Adelúcia, por quem nutro um carinho incomensurável. Segundo, aos educadores que passaram por minha vida e deixaram uma marca indelével, que levarei comigo para toda a vida: Luiz, com sua rigidez que me fez um amante da boa escrita; Miriam, com sua presença afetuosa e irreverente; e Cristiane com sua alma de poetisa. Bons professores são aqueles que nos confrontam e, com isso, nos transformam.

Agradeço também a todos que, de alguma forma, fizeram deste trabalho uma possibilidade real: minhas amigas Williane, por me guiar, sobretudo, em momentos tortuosos, com sua sabedoria espiritual, e Rívia, por ser uma pessoa tão afetuosa cuja influência positiva em minha vida foi fundamental; meu amigo Glaudson, por me estimular a crescer enquanto pessoa e profissional; meu orientador Kleverton, por me fazer tomar gosto pela administração pública, pelo seu rigor e pela sua confiança em mim, que me permitiu ir até o fim; meu colega e amigo Hildebrando, por seu auxílio, sagacidade, presteza e dedicação ao controle social em Sergipe; ao Procurador do Tribunal de Contas de Sergipe, Eduardo Côrtes, por ser tão solícito em aceitar ser entrevistado, além de ser um dos nomes mais respeitosos e diligentes daquela Casa; ao professor Emerson, pela sua rica contribuição; aos que participaram diretamente desta pesquisa, como Sandra, Adriana, Wanderclan, Naninha, Silvanilde, Milena, Carol e, em especial, Valfrido e José Luiz; e por fim, a todos e todas que me ajudaram indiretamente na pesquisa respondendo ao questionário. A todos vocês, o meu sincero obrigado.

EPÍGRAFE

*“O preço da liberdade é a eterna
vigilância”. (Thomas Jefferson)*

RESUMO

A coexistência dos princípios constitucionais que regem a administração pública (supremacia do interesse público, transparência, publicidade) converge no dever de responsabilidade e responsividade dos gestores públicos, que são fundamentos para o fenômeno da *accountability*. Nesse contexto, o Brasil incorporou ao seu ordenamento jurídico códigos importantes como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, além da instituição dos portais da transparência nos entes federados. Assim, o objetivo da pesquisa foi avaliar as práticas de *accountability* nos municípios sergipanos entre 10 e 20 mil habitantes nesse novo âmbito legal-instrumental. Para tal, a pesquisa valeu-se de uma metodologia descritiva, quali-quantitativa, tendo-se analisado os portais da transparência de 25 municípios, além de ter contado com as respostas de 232 munícipes e uma entrevista com o Procurador do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Assim, utilizaram-se três instrumentos: roteiro de observação sistemática, questionário estruturado (com 10 questões fechadas do tipo Likert e 1 aberta) e roteiro de entrevista (com 5 questões abertas). Como conclusões, existe uma insatisfação generalizada dos munícipes quanto às dimensões da *accountability* e uma incapacidade geral dos portais em promovê-la, sobretudo pela baixa qualidade dos documentos publicados (ausentes, genéricos, excessivamente técnicos ou fora do prazo). Demonstrou-se, ainda, que os órgãos de controle possuem o desafio de criar meios de fiscalização mais sofisticados que deem conta da heterogeneidade dos municípios, além de maior rigidez no seu papel corretivo (sanções) para promover a melhoria contínua dos portais e conter a corrupção/manutenção de práticas patrimonialistas.

Palavras-chave: *Accountability*. Gestão pública. Portais da transparência.

ABSTRACT

The coexistence of constitutional principles governing public administration (such as supremacy of the public interest, transparency and publicity) converges in the duty of responsibility and answerability of public managers, which are the basis for the phenomenon of accountability. In this context, Brazil has incorporated into its legal system important codes such as the Fiscal Responsibility Law and the Access to Information Law, as well as the institution of transparency portals. Thus, this work aims to evaluate the accountability practices in the municipalities of Sergipe between 10 and 20 thousand inhabitants in this new legal-instrumental scenario. For this, the research based itself on a descriptive, qualitative-quantitative methodology, analyzing the portals of transparency of 25 municipalities, in addition to the responses of 232 residents and an interview with a representative of the Court of Auditors of the State of Sergipe. Thus, three instruments were used: systematic observation script-form, structured questionnaire (ten objective sentences using Likert scale and one subjective question) and an interview script (with open questions). The conclusion of this work demonstrated a general dissatisfaction among citizens about the dimensions of accountability and a general inability of the portals to promote it, mainly due to the low quality of published documents (absent, generic, overly technical or late). It was also demonstrated that the Court of Auditors have the challenge of creating more sophisticated means of supervision that account for the heterogeneity of the municipalities, as well as a greater rigidity in their corrective role (sanctions) in order to promote the continuous improvement of the portals and to contain corruption/the maintenance of patrimonialist practices.

Keywords: Accountability. Public administration. Transparency portals.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Involução do IPC do Brasil nos últimos anos	19
Figura 2. Cidadania na <i>web 2.0</i>	63
Figura 3. Portal da transparência do Governo Federal.....	77
Figura 4. Modelo defasado de portal da transparência	116
Figura 5. Modelo ideal de portal da transparência.....	116
Figura 6. Modelo útil e intuitivo de atalhos ao cidadão	117
Figura 7. Campo elucidativo de despesas do portal de Curitiba (PR)	119
Figura 8. Esquema de processo de participação do PPA	120
Figura 9. Texto no PPA de Riachão do Dantas é igual ao de Ribeirópolis	121
Figura 10. Texto no PPA de Ribeirópolis é igual ao de Riachão do Dantas	121
Figura 11. Esquema do desenho básico de um programa do PPA	122
Figura 12. Campo ideal e intuitivo de licitações.....	127
Figura 13. Documento contendo partes ilegíveis.....	129
Figura 14. Documento legível em formato *pdf editável	129
Figura 15. Folha de pagamento permite detalhamento do contracheque	131
Figura 16. Campo ideal e intuitivo de Ouvidoria Eletrônica	136

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Grau de satisfação dos munícipes com a <i>accountability</i>	108
Gráfico 2. Grau de capacidade dos elementos dos portais em promover transparência e <i>accountability</i>	139
Gráfico 3. Balanço Geral dos 25 portais.....	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Funções típicas e atípicas dos 3 poderes.....	26
Quadro 2. Fatores norteadores do gerencialismo	30
Quadro 3. Os tipos de dominação	43
Quadro 4. Sugestões para a <i>accountability</i> horizontal	52
Quadro 5. Dimensões da <i>accountability</i> para a ação dos tribunais de contas	54
Quadro 6. Características dos instrumentos de planejamento	66
Quadro 7. Limites de gastos com pessoal por esfera de governo.....	68
Quadro 8. Demonstrativos gerenciais	73
Quadro 9. Variáveis, indicadores e questões de pesquisa.....	82
Quadro 10. Municípios investigados.....	83
Quadro 11. Escala de Likert de 7 pontos	87
Quadro 12. Escala de Likert de 7 pontos	88
Quadro 13. Percepção dos munícipes quanto à prestação de contas	95
Quadro 14. Percepção dos munícipes quanto à transparência.....	96
Quadro 15. Percepção dos munícipes quanto ao estímulo ao controle social	98
Quadro 16. Percepção quanto ao estímulo à elaboração do orçamento.....	101
Quadro 17. Percepção dos munícipes quanto ao combate ao patrimonialismo.....	102
Quadro 18. Percepção dos munícipes quanto aos portais da transparência	104
Quadro 19. Percepção dos munícipes quanto à eficácia do controle externo.....	106
Quadro 20. Resultado da observação dos portais quanto à estrutura.....	118
Quadro 21. Resultado da observação dos portais quanto ao conteúdo	130
Quadro 22. Resultado da observação dos portais quanto às boas práticas.....	135
Quadro 23. Resultado da observação dos portais quanto à interação	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Limites de gastos com pessoal por esfera de governo	67
Tabela 2. Cálculo de <i>Ranking</i> Médio (RM)	90
Tabela 3. <i>Ranking</i> crescente da percepção dos munícipes quanto à <i>accountability</i>	107
Tabela 4. Caracterização dos municípios pesquisados	109
Tabela 5. Resultado do Qui-quadrado para a variável população	111
Tabela 6. Resultado do Qui-quadrado para a variável escolaridade	111
Tabela 7. Resultado do Qui-quadrado para a variável IDHM	112
Tabela 8. Resultado do Qui-quadrado para a variável orçamento.....	113
Tabela 9. Respeito aos limites da LRF nos municípios sergipanos	133
Tabela 10. <i>Ranking</i> da capacidade dos portais em promover <i>accountability</i>	138

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ALESE	Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe
Análise FOFA	Análise de Fraquezas e Fortalezas & Oportunidades e Ameaças
APF	Administração Pública Federal
APT	Administração Pública Tradicional
ATRICO	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CACS-FUNDEB	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CEGE	Comitê Executivo de Governo Eletrônico
CF/88	Constituição Federal de 1998
CGU	Controladoria-Geral da União
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
e-GOV	<i>Electronic government</i>
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
EUA	Estados Unidos da América
FAQ	<i>Frequent Asked Quesitons</i>
FOCCO	Fórum de Combate à Corrupção
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens ou Direitos
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPF	Ministério Público Federal
NGP	Nova Gestão Pública
NSP	Novo Serviço Público
OBSERVAPOA	Observatório da Cidade de Porto Alegre
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PPA	Plano Plurianual
RAG	Relatório Anual de Gestão
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RM	<i>Ranking Médio</i>

RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCE/SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	Situação problemática	19
1.2	Objetivos	21
1.2.1	Objetivo geral	21
1.2.2	Objetivos específicos.....	21
1.3	Justificativa	21
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	25
2.1	Breve noção sobre Estado e Administração Pública	25
2.1.1	Estado e os poderes.....	25
2.1.2	Administração Pública	27
2.1.3	Controle da Administração Pública.....	31
2.1.4	O controle externo do Tribunal de Contas	35
2.2	Patrimonialismo	38
2.2.1	Patrimonialismo como um fenômeno brasileiro	43
2.3	Accountability	46
2.3.1	Histórico e conceituação.....	47
2.3.2	Tipos de <i>accountability</i>	51
2.3.3	<i>Accountability</i> no Brasil	55
2.4	Transparência, Legislação e Portais da Transparência	59
2.4.1	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	64
2.4.2	Lei de Acesso à Informação (LAI)	70
2.4.3	Resoluções do Tribunal de Contas em Sergipe	71
2.4.3.1	Resolução nº 243, de 13 de setembro de 2007	71
2.4.3.2	Resolução nº 311, de 17 de maio de 2018	73
2.4.4	Portais da Transparência.....	75
3	METODOLOGIA	79
3.1	Caracterização do Estudo	79
3.2	Questões de Pesquisa	80
3.3	Variáveis e Indicadores	80
3.4	Municípios investigados	82
3.5	Seleção dos Sujeitos	84
3.6	Método da Pesquisa	84

3.7	Instrumentos de coleta de dados.....	86
3.8	Tratamento dos dados	88
3.8.1	Etapa quali-quantitativa	89
3.8.2	Etapa quantitativa (teste de hipóteses com o Qui-quadrado).....	91
4	ANÁLISE DOS DADOS	94
4.1	Percepção da <i>accountability</i> pelos munícipes	94
4.1.1	Identificação dos sujeitos da pesquisa	94
4.1.2	Prestação de contas.....	94
4.1.3	Transparência.....	96
4.1.4	Estímulo ao controle social.....	97
4.1.5	Estímulo à participação cidadã na elaboração do orçamento	100
4.1.6	Combate ao patrimonialismo	102
4.1.7	Portais da transparência.....	103
4.1.8	Eficácia do controle externo	106
4.1.9	Teste de Hipóteses.....	109
4.1.9.1	<i>Quanto à população</i>	110
4.1.9.2	<i>Quanto ao nível de escolaridade.....</i>	111
4.1.9.3	<i>Quanto ao IDHM.....</i>	112
4.1.9.4	<i>Quanto ao orçamento anual</i>	113
4.2	Análise dos Portais da Transparência.....	114
4.2.1	Estrutura.....	115
4.2.1.1	<i>Layout.....</i>	115
4.2.1.2	<i>Links diretos (atalhos)</i>	117
4.2.1.3	<i>Diários Oficiais Eletrônicos</i>	117
4.2.2	Conteúdo.....	118
4.2.2.1	<i>Detalhamento das receitas e despesas.....</i>	118
4.2.2.2	<i>Instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA).....</i>	119
4.2.2.3	<i>Relatórios fiscais (RAG, RREO e RGF).....</i>	124
4.2.2.4	<i>Demonstrativos de aplicação dos recursos (FUNDEB e MDE)</i>	126
4.2.2.5	<i>Licitações.....</i>	127
4.2.2.6	<i>Atualização.....</i>	128
4.2.2.7	<i>Legibilidade.....</i>	128
4.2.3	Boas práticas de transparência	130
4.2.3.1	<i>Folhas de pagamento.....</i>	131

4.2.3.2	<i>Respeito aos limites da LRF</i>	132
4.2.3.3	<i>Divulgação de diárias e passagens</i>	134
4.2.4	Interação	135
4.2.4.1	<i>Ouvidoria</i>	135
4.2.4.2	<i>e-SIC e relatórios de acompanhamento</i>	136
4.2.4.3	<i>Perguntas frequentes</i>	137
4.2.4.4	<i>Informações sobre órgãos e secretarias</i>	137
4.3	Percepção da <i>accountability</i> pelo TCE	140
4.3.1	Cenário nos últimos anos	140
4.3.2	Dificuldades junto aos municípios	142
4.3.3	Combate ao patrimonialismo	143
4.3.4	Portais da transparência	144
4.3.5	Perspectivas futuras	145
5	CONCLUSÃO	148
5.1	Respondendo as questões de pesquisa	148
5.2	Sugestões aos atores da pesquisa	153
5.3	Perspectivas para pesquisas futuras	153
5.4	Limitações da pesquisa	154
5.5	Considerações Finais	155
	REFERÊNCIAS	157
	APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PERCEPÇÃO DA <i>ACCOUNTABILITY</i>	164
	APÊNDICE B - FORMULÁRIO DE OBSERVAÇÃO DOS PORTAIS	165
	APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROCURADOR TCE	166
	APÊNDICE D - QUI-QUADRADO	167
	APÊNDICE E - RESPOSTAS DA QUESTÃO ABERTA DO QUESTIONÁRIO	168
	APÊNDICE F - FORMULÁRIOS DA OBSERVAÇÃO DOS PORTAIS	175

1 INTRODUÇÃO

Dois dos principais pilares que norteiam a administração pública têm sido os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público pela Administração, cujo pressuposto sustenta que a Administração e seus agentes políticos não são titulares, mas meros executores do interesse público. De acordo com estes princípios, a coisa pública deve ser gerida com responsabilidade e ética, buscando ao bem comum, uma vez que sua titularidade pertence tão somente à coletividade.

A coexistência desses princípios e daqueles elencados no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com destaque aos da moralidade, publicidade e eficiência, impele restrições administrativas aos gestores públicos, como a obrigatoriedade de licitar, quando da realização de contratos, e a de prestar contas não somente da aplicação dos recursos, mas dos seus resultados. Esse dever de responsabilidade e responsividade é um dos fundamentos da *accountability* na gestão pública, definida como a obrigação daqueles que estão no poder de prestar esclarecimentos e contas àqueles que são afetados por suas ações.

Por ter como fim a administração dos interesses coletivos e assegurar a segurança e o desenvolvimento do país, a administração pública deve dar pleno conhecimento à população não somente dos atos do Estado, mas de todos os documentos e informações públicas que comprovem que as ações empregadas têm vistas ao bem comum e que são empregadas à luz da eficiência e legalidade.

A *accountability* é, portanto, um processo multidimensional e complexo, já que opera na relação entre diversos agentes, que irão atuar formal ou informalmente. Nesse sentido, este é um conceito inerente à própria administração pública nos estados democráticos e, não por acaso, a *accountability* é considerada, hoje, um princípio central para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organização internacional composta por 36 países que abraçam os princípios da democracia representativa como seu principal alicerce (o Brasil é um dos 6 países cujo pedido de adesão está sob consideração pelo Conselho da OCDE). Para a instituição, a capacidade dos cidadãos de exigir *accountability* dos governos e responsabilizá-los pelas suas ações aperfeiçoa a relação cidadão-estado e é fundamental para a boa governança, considerada como mola propulsora para o desenvolvimento de qualquer país (OCDE, 2014, tradução nossa).

O Brasil tem procurado se adequar aos muitos desafios enfrentados por sua gestão pública, sendo o combate à corrupção o principal obstáculo. Ainda assim, o país vem conquistando avanços significativos desde a promulgação da Carta Magna, como a criação da Comissão de Ética (1999), a aprovação das Leis de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009), de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a instituição dos portais da transparência na internet.

Em Sergipe, a aprovação da Resolução nº 311/2018 pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE) é considerado o marco fundamental para a regulamentação da *accountability* nos municípios, uma vez que prevê normas e requisitos para a publicação e informações de dados públicos nos portais da transparência, com a previsão de sanções aos gestores que inobservarem as exigências. Com isso, a obrigatoriedade das unidades federativas de criar e alimentar os portais da transparência na internet, como parte do chamado Governo Eletrônico (e-GOV), tem permitido a criação de uma ponte entre a administração pública e a sociedade civil, através da descentralização do poder, da responsabilidade e do compromisso com a prestação de contas.

Todavia, por mais que tais mecanismos tecnológicos sejam um reflexo da difusão da *accountability* nos regimes democráticos, sua consolidação depende também de uma profunda e paulatina mudança do *ethos* da população, que reflita nas ações dos agentes políticos e no funcionamento dos órgãos públicos. Isso porque o Brasil se caracteriza pelo baixo engajamento no controle da vida política por parte de seus cidadãos e pela estrutura burocrática da máquina pública. Essa característica dos brasileiros, que não se veem como parte do processo político (notadamente após as eleições), se torna terreno fértil para a manutenção de práticas que põem em cheque a consolidação de um Estado ético, transparente e eficaz e que trazem consequências pouco positivas para a sociedade, como a baixa confiança nas instituições nacionais, o nepotismo, ou a crença de que apenas os órgãos de controle têm a responsabilidade de fiscalizar as contas públicas.

A busca pela superação dos problemas descritos perpassa, então, pela prática e pelo estímulo à *accountability*, ambos assentados na ampla participação cidadã no processo democrático, o que inclui a fiscalização sistemática das ações e resultados do governo para combater práticas que são um nó para o país. O presente trabalho busca, destarte, observar como a *accountability* tem se

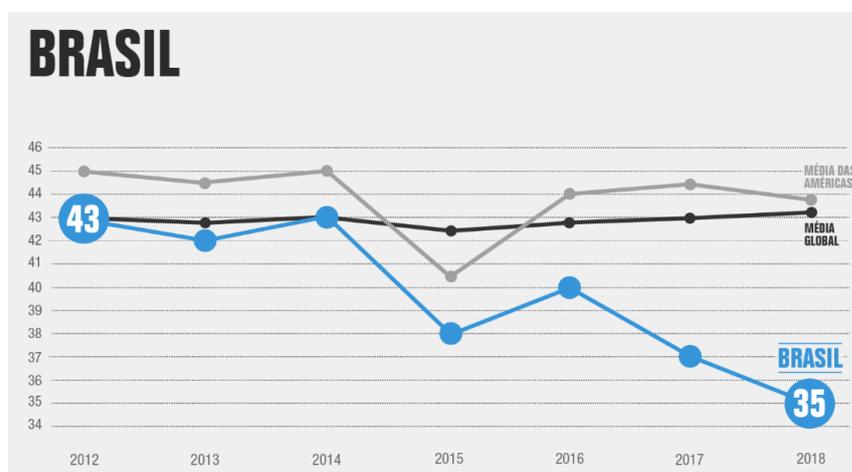
incorporado ao cotidiano dos governos dos pequenos municípios em Sergipe, em um momento que a estrutura pública do país tem sido duramente questionada no tocante à observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

1.1 Situação problemática

Um dos aspectos mais relevantes em um trabalho de natureza acadêmica, que fundamenta as próprias decisões dentro da pesquisa, é a contextualização de sua situação problemática, descrita por Roesch (1999, p. 91) como “uma situação não resolvida, mas também pode ser a identificação de oportunidades até então não percebidas”. Dentro do enfoque deste trabalho, embora o Brasil tenha avançado significativamente no contexto legal e instrumental com a aprovação de leis sobre gestão fiscal e acesso à informação, os dados sobre corrupção e transparência no país e em Sergipe revelam um cenário que não acompanha tais mudanças.

De acordo com Transparência Internacional Brasil (2018), no quesito corrupção, o Brasil caiu, em 2018, 9 posições no Índice de Percepção de Corrupção (IPC) em comparação ao ano anterior, ocupando a 105ª colocação entre 180 países avaliados. Segundo a organização, a pontuação passou de 37 para 35, sendo o pior resultado desde 2012, ano em que os dados passaram a ser comparáveis ano a ano, o que representa a 3ª queda consecutiva do Brasil, conforme mostra a Figura 1:

Figura 1. Involução do IPC do Brasil nos últimos anos



Fonte: Transparência Internacional Brasil (2018)

Além disso, de acordo o último *Ranking* Nacional da Transparência (2016), feito pelo Ministério Público Federal (MPF), que busca avaliar a efetividade da transparência no país, o nível de transparência dos estados e municípios brasileiros atingiu um índice de 5,21 (BRASIL, 2016). Este é um resultado bastante aquém para um país que desde a promulgação da CF/88 traz a transparência como um princípio norteador da Administração Pública. Em Sergipe, os dados são mais drásticos, uma vez que os governos municipais foram avaliados com 3,28%, um dos piores índices do país, perdendo apenas para os Estados de Roraima, Acre, Bahia e Amapá, com a quase totalidade dos municípios sergipanos obtendo um índice inferior à média nacional de 5,21% (BRASIL, 2016).

Em outra pesquisa que avalia a transparência dos estados e municípios, realizada em 2018 pela Controladoria Geral da União (CGU), chamada Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°, Sergipe continua como um dos estados menos transparentes, obtendo a classificação 23 entre 27 estados analisados, perdendo apenas para Roraima, Acre, Bahia e Amapá. Segundo o site, a avaliação incorporou aspectos não só da transparência passiva, mas também de transparência ativa como a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesas, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, etc (BRASIL, 2018).

Para reverter esse cenário, o TCE/SE, através de ciclos semestrais de fiscalização dos portais da transparência dos municípios, tem avaliado desde 2016, à luz da *accountability*, esses instrumentos tecnológicos, com a finalidade de aprimorá-los. Todavia, a busca por informações confiáveis e oficiais nos portais constitui uma fronteira para o pleno desenvolvimento em muitos municípios comprometendo a própria construção de práticas do exercício da administração que primem por sua própria legalidade.

Como reflexo disso, apesar de a totalidade dos municípios sergipanos possuírem portais da transparência em funcionamento, parte significativa pode ser considerada pouco intuitiva e alimentada em inobservância aos prazos e termos estabelecidos na legislação, principalmente quanto aos demonstrativos fiscais e orçamentários e as folhas de pagamento de pessoal, mesmo com a fiscalização constante dos órgãos de controle externo (NOVAES; ESTÁCIO, 2015).

À vista disso, a *accountability* torna-se uma fronteira para a própria gestão municipal, o que ensejou à seguinte questão de pesquisa: **De que maneira**

podemos discutir as práticas de *accountability* em Sergipe no contexto de avanço legal e de consolidação dos portais da transparência?

1.2 Objetivos

A partir da indagação de pesquisa, definiram-se seus objetivos, tanto o objetivo geral, que é o que se pretende alcançar com a realização da pesquisa, como os objetivos específicos, nos quais são definidas as etapas que devem ser cumpridas para alcançar o objetivo geral (RICHARDSON, 2009, p. 62).

1.2.1 Objetivo geral

Discutir as práticas de *accountability* nos municípios sergipanos entre 10 e 20 mil habitantes.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Discutir a percepção dos munícipes sobre as práticas de *accountability*, quanto às suas dimensões transparência, prestação de contas, participação e controle;
- b) Aferir a capacidade dos portais da transparência em promover *accountability* e transparência a partir de seus aspectos funcionais, do conteúdo publicado, das boas práticas divulgadas e das possibilidades de interação cidadã;
- c) Discutir o papel do Tribunal de Contas de Sergipe na construção de práticas de *accountability* mais efetivas, delineando dificuldades e caminhos para aprimoramentos na transparência e na prestação de contas dos municípios sergipanos investigados.

1.3 Justificativa

Justificar um trabalho acadêmico é demonstrar as motivações para sua realização. Em outras palavras, de acordo com Roesch (1999, p. 91), “justificar é apresentar razões para a própria existência do projeto [...] e obriga o autor a refletir

sobre sua proposta de maneira abrangente e, por outro, o faz situar-se na problemática”.

Embora o tema da *accountability* venha sendo debatido extensivamente na academia já há algum tempo, sua aplicação nos estados democráticos é relativamente recente. Nesse sentido, muito embora a legislação brasileira crie um aparato que possibilita a consolidação de um Estado transparente, com a instituição de ferramentas que auxiliem esse processo, não somente é necessária a aplicação dessas ferramentas no cotidiano das pessoas, através do estímulo e da conscientização, como também é preciso que essas ferramentas de fato funcionem e não apenas existam formalmente.

Além disso, por ser inerente ao próprio processo democrático da realidade dos países, a *accountability* não possui um conceito fixo, pelo contrário, está inserido em um constante processo de adaptação, tanto considerando políticas e ações governamentais como efetivo controle social, para que sucedam as mudanças concretamente transformadoras.

Em um contexto de avanço legal e instrumental desenvolvido pelo TCE/SE, este trabalho ganha relevância ao discutir a *accountability* em Sergipe especialmente após a aprovação da Resolução nº 311, em 17 de maio de 2018. A norma dispõe sobre a disponibilização de dados e informações nos portais da transparência das unidades jurisdicionadas e estabelece os procedimentos de fiscalização, avaliação e sanções. Este é o único dispositivo legal em Sergipe a incluir no seu corpo o termo *accountability* para definir normas e boas práticas de transparência.

Faz-se prioritário examinar os reflexos dessa regulação nas práticas dos gestores públicos sergipanos e o presente trabalho representa um esforço neste sentido. O tema, amplamente discutido em ensaios teóricos, tem sido pouco utilizado nos estudos empíricos, notadamente em Sergipe. Há, assim, uma importante lacuna de trabalhos empíricos localmente que fortalecem as contribuições do presente estudo. No Brasil, o tema da *accountability* ganhou notoriedade com o célebre artigo de Campos (1990) “*Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*”, cuja pesquisa demonstrou o grande distanciamento do Brasil das práticas mais modernas na Administração Pública.

De forma a dar continuidade, quase 20 anos depois, Pinho e Sacramento (2009) publicaram o artigo “*Accountability: já podemos traduzi-la para o português?*”,

cujo objetivo foi verificar se alterações políticas, sociais e institucionais haviam permitido que a prática da *accountability* se firmasse no Brasil, concluindo que o país ainda não tinha atingido um patamar adequado de transparência e prestação de contas, apesar dos avanços.

Também em 2009, Rocha (2009) publicou um artigo intitulado “*Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas*”, onde o autor investigou as práticas dos tribunais de contas no país buscando identificar as práticas de *accountability* por esses órgãos de controle externo, tendo observado que ela, enquanto fenômeno, ainda estava distante da nossa realidade de prestação de contas.

Passados quase 30 anos após o artigo de Campos (1990) e 10 dos de Pinho e Sacramento (2009) e Rocha (2009), o debate sobre o conceito nunca foi tão mais urgente e atual. O Brasil tem passado por profundas transformações no tocante à transparência e à *accountability* na gestão pública, como a aprovação da Lei de Acesso à Informação e a obrigatoriedade da criação de portais da transparência nas unidades jurisdicionadas. Por outro lado, as crescentes denúncias de corrupção no país fortalecem a necessidade de trabalhos acadêmicos que subsidiem mais avanços nesta que é uma das principais ferramentas da administração pública.

O presente trabalho se mostra relevante no sentido de que observará as principais implicações que os avanços legais e instrumentais trouxeram à Sergipe, possibilitando a discussão e a atualização da temática para os dias atuais.

Para os cidadãos e os integrantes dos segmentos organizados da sociedade civil, como sindicatos, associações e Organizações Não Governamentais (ONGs), o resultado deste estudo poderá ser benéfico no sentido de que a *accountability* ainda é um termo, e uma prática, pouco conhecidos por grande número de atores sociais envolvidos no controle social das contas públicas, o que pode lhes permitir um subsídio a mais em suas ações na busca por uma gestão pública mais transparente e democrática. Para os governos municipais e o Tribunal de Contas de Sergipe, esta pesquisa poder ser útil no sentido de que ela evidencia quais são os maiores problemas que impossibilitam a consolidação da *accountability* e da transparência nos municípios, o que poderá levar a um maior aprimoramento dos instrumentos aqui estudados, como os portais da transparência.

Como profissional que atua diretamente com transparência e controle social na gestão pública em Sergipe, este trabalho é de extrema relevância para o

pesquisador, uma vez que permite um aprofundamento teórico e empírico sobre o objeto do estudo em Sergipe, norteados os próximos passos acadêmicos e profissionais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Na perspectiva de Vergara (2004, p. 34), a revisão bibliográfica tem como objetivo “apresentar os estudos sobre o tema, ou especificamente sobre o problema [...], no que concerne não só ao acervo de teorias e suas críticas, como também pelos trabalhos realizados que as tomam como referência”. Neste capítulo, a partir de breve revisão da literatura existente, delimitaram-se como fundamentação teórica da pesquisa os seguintes pontos: breve noção sobre Estado e administração pública; patrimonialismo; *accountability*; transparência, legislação e portais da transparência.

2.1 Breve noção sobre Estado e Administração Pública

Na busca pela compreensão do papel do estado, da administração pública e seus mecanismos de controle, este subcapítulo faz uma introdução conceitual destes termos, tendo-se dividido nas seguintes seções: Estado e os poderes; administração pública; controle da administração pública; e controle externo do Tribunal de Contas.

2.1.1 Estado e os poderes

A palavra estado possui diversos enfoques e significados. Porém, no sentido de sociedade política permanente, a denominação Estado surgiu pela primeira vez no século XVI através da obra “O Príncipe”, de Maquiavel (CARVALHO FILHO, 2015). Para Meirelles (2016), o Estado é formado por três componentes originários e indissociáveis: povo, território e governo soberano, que podem ser classificados da seguinte forma:

Povo é o componente humano do Estado; território, a sua base física; governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do povo. Para ele, não há nem pode haver Estado independente sem soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário (MEIRELLES, 2016, p. 64).

De acordo com o autor, quanto à composição, o Estado é formado por poderes, que podem ser compreendidos como segmentos com estruturas internas próprias, destinadas à realização de funções, conforme concebido por Montesquieu. Para o filósofo e escritor francês, deveria haver, entres os poderes, necessário equilíbrio, de modo que a supremacia de um não afete a de outro (CARVALHO FILHO, 2015).

Assim, os poderes de Estado, na divisão tríplice usada até hoje, subdividem-se em legislativo, executivo e judiciário, como poderes independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis, conforme manda a CF/88. Nessa divisão, utiliza-se o sistema de freios e contrapesos, no qual são estabelecidas normas que impedem que um poder se sobrepuje sobre o outro, permitindo, ao contrário, que um poder compense o outro na existência de alguma lacuna de atuação, gerando, assim, uma atuação harmônica e holística, conforme ilustra o Quadro 1.

Quadro 1. Funções típicas e atípicas dos 3 poderes

Poder	Função Típica	Função Atípica
Legislativo	Legislar e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Poder Executivo.	Executiva: Dispõe sobre sua organização, provendo cargos, concedendo férias e etc; Jurisdicional: O Senado julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade.
Executivo	Praticar atos de chefia de Estado, chefia de governo e atos administrativos.	Legislativa: O Presidente da República pode adotar medida provisória com força de lei; Jurisdicional: julga, apreciando defesas e recursos administrativos.
Judiciário	Julgar, dizendo o direito no caso concreto e dirimindo os conflitos que lhe são levados, quando da aplicação da lei.	Legislativa: regimento interno de seus tribunais; Executiva: administra, ao conceder licenças e férias.

Fonte: adaptado de Caldas (2016)

Para cada um dos poderes são atribuídas as funções típicas normativa (Legislativo), jurisdicional (Judiciário) e administrativa (Executivo). Carvalho Filho (2015), aprofunda isso, dizendo que:

não há exclusividade no exercício das funções pelos Poderes. Há, sim, preponderância. As linhas definidoras das funções exercidas pelos Poderes têm caráter político e figuram na Constituição. Aliás, é nesse sentido que se há de entender a independência e a harmonia entre eles: se, de um lado, possuem sua própria estrutura, não se subordinando a qualquer outro, devem objetivar, ainda, os fins colimados pela Constituição. Por essa razão é que os Poderes estatais, embora tenham suas funções normais (funções típicas), desempenham também funções que materialmente deveriam pertencer a Poder diverso (funções atípicas), sempre, é óbvio, que a Constituição o autorize (CARVALHO FILHO, 2015, p. 3).

Para o autor, a função administrativa desempenhada pelo Executivo corresponde “à gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão, consequência das numerosas tarefas a que se deve propor o Estado moderno”. Dessa forma, diante dos atos visando atingir determinadas metas, a Administração socorre-se, com frequência, de processos administrativos como instrumento para concretizar sua função (CARVALHO FILHO, 2015).

O Poder Executivo, nesse entendimento, torna-se responsável pela execução, fiscalização e gestão das leis, competindo a ele administrar o Estado e implementar as leis sancionadas. Os agentes desse Poder são representados nas figuras dos Prefeitos, na esfera municipal, dos Governadores, na esfera estadual e do Presidente, na esfera federal.

2.1.2 Administração Pública

Muito se discute o significado da administração pública. Para Meirelles (2016, p. 68), ela é, “em seu sentido formal, o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; e em sentido material, o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral”. Outras acepções que o autor desenvolve é a operacional, que a compreende como o próprio desempenho dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício de toda a coletividade.

Já Carvalho Filho (2015), preocupado com a falta de consenso entres os autores sobre o significado da expressão “administração pública”, em virtude da

diversidade de funções e atividades atribuídas ao objetivo do Estado, opta por dividir esse conceito em dois sentidos: o objetivo e o subjetivo. No sentido objetivo, o verbo administrar significa gerir, zelar, denotando uma ação dinâmica de supervisão. Já o adjetivo “pública” pode constituir algo ligado ao Poder Público, mas também à coletividade ou ao público de forma geral. O sentido objetivo da expressão administração pública, que aqui deve ser grafada com iniciais minúsculas, consiste na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, o que caracteriza, enfim, a função administrativa.

Significa a própria gestão dos interesses públicos exercida pelo Estado, tanto através da prestação de serviços públicos, quanto por sua organização interna (CARVALHO FILHO, 2015). Em se considerando o sentido subjetivo, o autor diz que a expressão pode significar, ainda:

o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. Para diferenciar esse sentido da noção anterior, deve a expressão conter as iniciais maiúsculas: Administração Pública (...). Não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é ela exercida. (...). Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2015, p. 11-12).

De forma geral, em seu sentido material ou objetivo, a administração pública, segundo Di Pietro (2014, p. 57) “pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos”.

Do ponto de vista histórico, no Estado brasileiro a administração pública passou por uma série de reformas administrativas, de modo que é possível classificá-la de acordo com os distintos modelos teórico-conceituais de gestão adotados em cada período, sendo eles, portanto, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

Para Campelo (2010, p. 299), o modelo patrimonialista de administração é “baseado nos modelos de Estados Absolutistas, mas fortemente firmados nos séculos XVII e XVIII, quando o patrimônio do Monarca Absoluto se misturava com patrimônio público, formando uma linha tênue na distinção entre público e privado”.

Segundo o autor, tendo-se se cristalizado no imaginário cultural e na textura social a ideia da esfera privada absorvendo a pública, o que ocorreu no Brasil no momento em que:

Restou a existência de duas espécies de patrimonialismo, uma que vamos chamar de patrimonialismo político-administrativo, perceptível na conduta dos servidores públicos, dos chefes, dos gestores, dos administradores, dos políticos, gerando uma conduta privatista da coisa pública, na qual prevalece o interesse privado, subjugando o interesse coletivo, o interesse público. A outra espécie que também se identifica e, dessa forma, mais cristalinamente, o que chamaremos de patrimonialismo institucional, ou institucionalizado, ou seja, as práticas patrimonialistas saem do campo do imaginário, ou de uma subcultura, para integrar as instituições, existente de forma pública, nas normas vigentes no País, misturando-se nas instituições, que no modelo constitucional atual, dizem-se democráticas, sendo, portanto, possível ver, de forma explícita e pública, resquícios de patrimonialismo nas instituições estatais atuais (CAMPELO, 2010, p. 300).

Já o modelo burocrático de administração pública, segundo Campelo (2010), vai surgir como uma resposta ao modelo patrimonialista, marcado pela corrupção, nepotismo e pelo favoritismo, tendo-se sedimentado no modelo de Estado Liberal, surgido como decorrência também de eventos históricos como a Revolução Francesa e a Revolução Industrial. Esse modelo também é caracterizado por basear-se em normas legais racionais, isto é, possuem legitimidade oriundas no poder Racional-Legal. Nesse modelo, “as organizações são sistemas sociais racionais, tendo como características o formalismo e a impessoalidade” (CAMPELO, 2010, p. 306).

O modelo burocrático de gestão se firmou no Brasil nos anos 30 e possui características que lhe são peculiares e que incidirão diretamente nas organizações, como: normas racionais legais, escritas exaustivas, modelo hierárquico, divisão horizontal do trabalho e gerência administrada por profissionais qualificados (CAMPELO, 2010).

Por fim, o modelo gerencial de administração pública, de acordo com Campelo (2010, p. 315), segue uma linha de princípios norteadores cujos fatores são: “interesse público, responsabilidade (*accountability*), descentralização, participação social (capital social), transparência, honestidade, liderança e eficiência”, sumarizadas no Quadro 2.

Quadro 2. Fatores norteadores do gerencialismo

Fatores norteadores do gerencialismo	Características
Interesse público	Finalidade da administração pública, de modo que tanto as áreas exclusivas da administração pública estatal quanto nas compartilhadas, o interesse público deverá ser sempre perseguido com impessoalidade pelos agentes dele encarregados.
Responsabilidade (<i>accountability</i>)	Seja perante o Estado ou perante a sociedade, envolve a submissão dos entes, dos órgãos e dos agentes públicos a tipos de fiscalização e controle. Do ponto de vista formal, o controle se dá pelos agentes existentes no ordenamento jurídico. Já como controle de participação social, envolve atores importantes decorrentes de uma sociedade plural que assegure a participação e cobrança, característica decorrente de modelos democráticos.
Descentralização	Configura-se como um traço marcante, na medida em que funções e comandos de poderes estatais que, em regra, ficavam enclausurados nos agentes hierárquicos ou entidades da administração pública, agora é possível o trespasse para outros setores, surgindo, com isso, novos atores no cenário público, possibilitando maior participação e controle.
Participação social	Por meio da qual é possível adotar modelos em que vários setores da sociedade participem de funções estatais, promovendo redes de participação e cidadania.
Transparência	Decorre da necessária motivação das decisões, da abertura do acesso às informações, do contraditório e da aceitação da participação popular na forma e pelos meios que sejam compatíveis com a eficiência.
Honestidade	No sentido funcional, impõe ao agente público o dever de declarar eventuais impedimentos e de proteger de todo modo o interesse público.
Liderança	Significa o conjunto de atitudes dos agentes públicos no sentido de implementar ações voltadas para o empreendedorismo e à proatividade nas ações públicas, mantendo naturalmente os vínculos normativos, mas não tão arraigados ao modelo burocrático.
Eficiência	É a procura do equilíbrio entre os custos e benefícios da adoção de políticas públicas, procurando realizar da melhor forma os serviços dos setores públicos, com um custo que seja satisfatório e razoável, procurando não manter situações custosas, ou deficitárias para os entes estatais.

Fonte: Campelo (2010, p 315-316)

Desse modo, a transição do modelo burocrático para o gerencial traz elementos fundamentais para a consolidação da cidadania, como a descentralização, materializada através dos mecanismos de controle da administração pública.

2.1.3 Controle da Administração Pública

A necessidade do atendimento da finalidade e do interesse público impele à Administração Pública que os seus atos, mesmo aqueles discricionários – isto é, os atos mais livres dos gestores públicos, em razão da conveniência e a oportunidade – devem ter um caráter legítimo, de obediência à legislação vigente. Para Carvalho Filho (2015), embora caiba à Administração a tarefa de gerir o interesse coletivo, não é ela livre para fazê-lo, devendo sempre atuar em consonância com a lei e buscar, a toda a força, o interesse da coletividade.

Nesse contexto, Meirelles (2016, p. 795) entende a necessidade de controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”, que surge dado o risco de que essas ações poderiam se distanciar do bem comum. Em outras palavras, o controle surge da necessidade limitar as ações do poder público. Dessa forma, para Meirelles (2016), ao infringir as normas legais, ou relegar os princípios básicos da Administração, ou ultrapassar a competência, ou desviar-se da finalidade institucional, o agente público vicia o ato de ilegitimidade.

Existem, para Pereira (1998), três mecanismos de controle fundamentais: o Estado (controle hierárquico), como sistema legal constituído pelas normas jurídicas e instituições da sociedade; o mercado (controle econômico), enquanto sistema econômico que funciona na lógica competitividade; e a sociedade civil (controle social), por meio dos grupos sociais. Segundo ele, são esses mecanismos que impõem aos agentes públicos a primazia pelos interesses coletivos e a persecução do bem comum, em detrimento da visão patrimonialista, o que confere à gestão pública um caráter de legitimidade e transparência dos seus atos.

Já Hachem, Gabardo e Salgado (2016) em sua abordagem crítica do assunto, preocupam-se com o rompimento da ideia de que o controle da administração pública seja puramente formal, afirmando que:

Tratar de eficiência do controle (...) é tratar de um Estado responsável com práticas concretas de *accountability*, fundamentado em uma perspectiva ampla, com base não apenas em formas e processos, mas como um instrumento a serviço dos ideais democráticos do país, não daqueles que imaginam o controle como casuístico e de mero formalismo, ou ainda dos que o supõem como simples controle de processos garantidores da prestação de determinados serviços públicos (HACHEM; GABARDO; E SALGADO, 2016, p. 553).

Para esses autores, a preocupação com um controle eficiente, assentado na *accountability*, deriva do fato de que a mera definição procedimental de um controle, sem levar em consideração toda a dimensionalidade das funções desempenhadas nas administrações públicas contemporâneas, inviabiliza a consolidação desse controle e, por conseguinte, o atendimento do bem comum.

Sendo assim, Carvalho Filho (2015) define que o controle do Estado ocorre, no geral, de duas maneiras distintas: politicamente e administrativamente. Primeiro, o controle político, que “tem por base a necessidade de equilíbrio entre os Poderes estruturais da República – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 973). O segundo tipo é o controle administrativo, que, diferentemente do primeiro, segundo Carvalho Filho (2015), não se pretende estabilizar os poderes políticos, mas, ao contrário, visa atingir os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado – a função administrativa. Para o autor, todas as ações empregadas por essa modalidade de controle têm vistas à função, aos órgãos e aos agentes administrativos e pode ser exemplificada com a verificação da legalidade, ou não, dos atos administrativos.

Quanto à extensão, o controle é classificado dualmente em interno e externo. Para Meirelles (2016, p. 797-798), controle interno é “todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração”. Desse modo, o autor define que todo controle feito pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é chamado de interno. Nesse sentido, a CF/88 determina que os três Poderes de Estado devam manter um sistema de controle interno que funcione de maneira coesa e integrada, além de que os responsáveis por esse controle, ao possuírem conhecimento de qualquer irregularidade, deverão comunicá-la, prontamente, ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (MEIRELLES, 2016).

Diferentemente, o controle externo, para o autor, é aquele que é feito por um Poder ou órgão constitucional independente, estranho à Administração responsável

pelo ato controlado, tal como: a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário feita pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Poder Executivo; a anulação de ato do Executivo por decisão do Judiciário; a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo, ou, ainda, a recomendação, por ele feita, visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos ofertados (MEIRELLES, 2016).

Com uma visão crítica aos modelos tradicionais de controle, Campos (1990), à época da pesquisa, parece preocupava-se com a ideia de que o controle ficasse concentrado nas mãos do estado. Nesse sentido, a autora indaga:

O problema do controle assume, de fato, uma dimensão de legitimidade. Quem controla o controlador? Pode essa tarefa ficar nas mãos do Estado? Em termos ideais, tal controle constituiria prerrogativa essencial do cidadão: não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada. Isto porque a despeito de sua legitimidade, as reivindicações individuais não dispõem da força necessária para conter o abuso do poder por parte do governo. O ponto a enfatizar, mas uma vez, é que um controle efetivo é consequência da cidadania organizada; uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability* (CAMPOS, 1990, p. 35).

Para além dos modelos mencionados de controle governamental, outra modalidade, basilar para o exercício democrático, é o controle social, mecanismo que advém de segmentos da própria sociedade civil. O controle social é, portanto, “uma forma de controle exógeno do Poder Público nascido das diversas demandas dos grupos sociais” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 984).

Dessa forma, o conceito de controle social pode ser entendido como a participação contínua do cidadão no monitoramento permanente das ações da Administração Pública, inibindo-a de cometer abusos no manuseio da coisa pública. Para Braga (2011), o controle social emergiu das diversas contradições e conflitos entre capital e trabalho para a obtenção de direitos sociais e possuem diversas funções inerentes aos valores democráticos, sendo elas:

1) **função política**: que se expressa pela participação de segmentos da sociedade civil em processos decisórios, de promoção da transparência e do acompanhamento da gestão pública; 2) **função jurídica**: que se faz presente ao funcionar como elemento de defesa dos interesses individuais e coletivos e dos aspectos de legalidade da gestão pública, conforme previsto no ordenamento jurídico e na legislação vigente; 3) **função social**: assegurar ou ampliar os direitos sociais aos cidadãos ou àquelas comunidades, antes excluídas desses direitos. Manifesta-se quando se

estimulam os cidadãos ao aprendizado da cidadania e a serem sujeitos ativos (BRAGA, 2011, p. 53)

Ampliando essa visão, Paula (2006) acrescenta que para o atendimento dessas funções faz-se prioritária a participação social com a criação de organizações que sejam, efetivamente, permeáveis à participação popular. Para tal, a autora diz que:

Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho de Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal (PAULA, 2006, p. 159).

Ademais, Paula (2006, p. 160) percebe que o modelo de democracia deliberativa, aberta à participação popular, se opõe ao modelo elitista, que, segundo ela, “concebe a democracia como o mecanismo de escolha dos representantes políticos que equipara a dinâmica política ao jogo de mercado e que relega os cidadãos à apatia”. Ao refletir sobre o poder local no âmbito da esfera municipal, Oliveira (2003) diz que esse modelo de gestão participativa:

aproveita todas as potencialidades disponíveis no município para impulsionar a gestão na busca de resultados que possam impactar na melhoria da qualidade de vida da população, pois a gestão está em função da pessoa cidadã e não o contrário. Como disse Rousseau, a função da participação é educar o indivíduo para o exercício do poder público participativo. Nesse sentido, a gestão participativa tem suas atribuições pedagógicas, quais sejam, fazer dos processos de tomada de decisões participativos espaços de aprendizagem onde o cidadão, participando, aprende, mas também ensina (OLIVEIRA, 2003, p. 111).

Nesse sentido, a OCDE robustece a importância da criação de mecanismos de controle por parte da sociedade já que, juntos, transparência, participação e controle social contribuem para: a) garantir melhores resultados das políticas públicas a custos mais baixos; b) fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e c) proporcionar o acesso equitativo ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos (OCDE, 2011, p. 20).

Não obstante todas as ferramentas e meios que permitem o controle da administração pública pelo próprio Estado e pela sociedade civil, a transparência precisa ser garantida, uma vez que o controle social depende da disponibilização de

informações pelo poder público. Da mesma forma, a necessidade de que a sociedade assuma o seu papel cidadão se mostra como uma fronteira para a consolidação dessa transparência. Essa análise crítica pode ser observada no pensamento de Leal (2003):

Apesar de todo este arsenal cívico à disposição da cidadania brasileira, ele não raro é subutilizado, haja vista a letargia social pela qual esta cidadania passa, assistindo ao espetáculo da cena política nacional como mero expectador, fomentado inclusive pelo comportamento autoritário e endógeno dos poderes instituídos que, por vezes, creem em sua auto-suficiência gerencial e política, ensejando uma relação artificial e de distanciamento de sua base soberana – a comunidade que deveria servir (LEAL, 2003, p. 315).

Os mecanismos de controle possuem uma série de definições doutrinárias, todavia, o ponto comum é que sua natureza é de princípio fundamental, já que assim foi tratado pelo Estatuto da Reforma Administrativa Federal, que “o elencou entre os cinco princípios fundamentais aos quais deverá estar atrelada a Administração: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle”, segundo Almeida (2005). O controle é um exercício imperativo para a consolidação de um estado democrático e da boa governança, seja nas suas variações institucionais, como nas sociais, amplificando a participação cidadã nos processos e decisões.

2.1.4 O controle externo do Tribunal de Contas

No tocante aos mecanismos de controle, destaca-se aquele exercido pelos tribunais de contas dos estados, que vão ter um papel imprescindível na fiscalização das ações do Executivo, contendo seus excessos, sobretudo, no âmbito fiscal e das ações discricionárias dos gestores públicos. De acordo com Meirelles (2016, p. 842), o controle externo “visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento”. Nesse sentido, segundo o autor, uma forma de controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto, ficando a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas.

Para Almeida (2005), os tribunais de contas estaduais não fazem parte de qualquer um dos três poderes, possuindo natureza de órgão independente, sem

vínculos a estes poderes. De acordo com a autora, a natureza dos tribunais de contas é de órgão independente, que tem papel de auxiliar os poderes da federação: ao Poder Legislativo, fornece informações, pareceres e relatórios; e aos Poderes Judiciário e Executivo, dá orientações de sua atuação no controle interno. Por fim, auxilia também a comunidade, uma vez que qualquer cidadão pode denunciar irregularidades e ilegalidades à Corte de Contas, através da participação popular no controle do patrimônio público (ALMEIDA, 2005).

Quanto à função, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) intensificou a responsabilidade e âmbito de atuação dos Tribunais de Contas quanto ao exercício do controle externo. Segundo Meirelles (2016, p. 800), a LRF garante “a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato legitimidade para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas (...) o descumprimento das prescrições estabelecidas pela (...) lei”. Para o autor, a LRF realçou, oportunamente, a importância dos Tribunais de Contas, atribuindo-lhes diversas obrigações, inclusive o dever de "alertar" os Poderes e os órgãos independentes quando do cometimento de irregularidades (MEIRELLES, 2016).

Nesse sentido, as funções essenciais dos tribunais de Contas, em geral, são as mesmas aplicadas à Casa de Contas da esfera federal, que constam no art. 71 da CF/88. Para Filho (2015):

Significa dizer que, pelo princípio da simetria constitucional, os demais Tribunais de Contas não podem inserir, em sua competência, funções não mencionadas na Constituição Federal. Referidos Tribunais devem adotar, como modelo de competência, as funções constantes do art. 71 da CF. Esse entendimento, aliás, já foi expressamente abraçado pelo Supremo Tribunal Federal, de forma irreparável (...). Não obstante, a despeito de serem administrativos os seus atos, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público (CARVALHO FILHO, 2015, p. 1047).

Dessa forma, as funções propriamente ditas dos TCE's, segundo Almeida (2005) podem ser classificadas como: consultiva, informativa, corretiva, normativa e ouvidoria. Na função consultiva, a Corte de Contas elabora pareceres prévios relacionadas às contas do Chefe do Executivo, dos demais poderes e do Ministério Público. Na função informativa, existem três atividades principais: envio de informações sobre as fiscalizações realizadas ao Poder Legislativo, expedição dos alertas constantes na LRF e manutenção de página na Internet contendo dados

importantes sobre a atuação do Tribunal, as contas públicas, etc. Já na função corretiva, destaca-se o procedimento de fixação de prazo para adoção de providências com vistas à fiel observância da lei. No tocante à função normativa, esta advém do poder regulamentar assegurado pela Lei Orgânica, que permite ao tribunal expedir resoluções, instruções, etc, relativos à sua competência. Por fim, a função de ouvidoria, que se refere ao recebimento de denúncias encaminhadas por qualquer cidadão, partido político ou entidade da sociedade civil, como sindicatos (ALMEIDA, 2005).

Além disso, no uso de suas atribuições, os TCE's adotam quatro procedimentos elementares: tomada de contas, tomada de contas especial, fiscalizações e monitoramentos. Nesse sentido, Almeida (2005), esclarece:

- a) A **tomada de contas** é uma ação desempenhada para apurar a responsabilidade de pessoa física, órgão ou entidade que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte ou possa resultar dano ao erário, sempre que o responsável não prestar as contas como deveria ou, ainda, quando não obrigado a prestar contas;
- b) A **tomada de contas especial** é ação determinada pelo Tribunal ou por autoridade responsável pelo controle interno com a finalidade de adotar providências, em caráter de urgência, nos casos previstos pela legislação em vigor, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano.
- c) As **fiscalizações** são as inspeções e auditorias.
- d) O **monitoramento**, que se entende como o acompanhamento do cumprimento de duas deliberações, bem como dos resultados obtidos. Juntamente com as sanções aplicadas, é uma forma de assegurar a efetividade das decisões da Corte.

Todavia, uma das contribuições mais consistentes – e críticas – ao controle externo desenvolvido pelos tribunais de contas, era observado por Campos (1990) na década de 90 e que encontra eco nos dias de hoje quanto à fragilidade dessas Cortes em fomentar uma *accountability* propriamente eficaz. Para Campos (1990):

Além da questão da autonomia, a própria natureza do controle constitui uma limitação: enquanto a Corte se limitar a aspectos contábeis e orçamentários, a burocracia não se moverá no sentido de *accountability*. No exercício de seu papel constitucional o Tribunal pode, no máximo, verificar probidade formal dos administradores públicos no uso do dinheiro dos contribuintes. Do controle exercido pelo TCU, pouco se pode concluir quanto a: a) eficiência com que uma organização empregou recursos públicos; b) eficácia no atingimento das metas; c) efetividade dos órgãos públicos no atendimento às necessidades das clientelas; d) justiça social e política, na distribuição de custos e benefícios. Assim, a fragilidade do controle que o Tribunal tem exercido sobre a burocracia vem somar-se à fragilidade da malha institucional da sociedade civil, contribuindo para que a burocracia oficial permaneça imune a *accountability* (CAMPOS, 1990, p. 45-46).

A contribuição de Campos (1990) é de extrema valia tanto à época quanto hoje, na medida em que as limitações dos tribunais de contas para garantir uma *accountability* efetiva ainda permanecem, em que pese os novos paradigmas gerenciais que surgiram décadas depois com a aprovação de um novo arcabouço legal que permite à sociedade monitorar a eficiência das ações e gastos dos gestores públicos.

Da mesma forma, Rocha (2009, p. 6) compreende que as limitações de ação dos tribunais de contas possuem uma herança no modelo da velha administração pública, pois estaria “focada nos padrões tradicionais de controle e restritos à verificação da conformidade/legalidade da ação dos gestores públicos, restringindo as possibilidades de *accountability* a esse tipo de controle”.

2.2 Patrimonialismo

O patrimonialismo, como se entende hoje, é um conceito desenvolvido pelo sociólogo, economista e jurista alemão Max Weber (1864-1920), que se preocupou com o papel da burocracia nas democracias, corpo central de seu estudo. Na sua teoria política, mais especificamente a Teoria da Dominação, Weber defende que o patrimonialismo é exercido através de mecanismos de dominação tradicional que são legitimados através da autoridade.

Para compreender as bases do patrimonialismo, os ensinamentos de Weber sobre essas formas de dominação como própria condição de existência do Estado são basilares. O sociólogo, quando fala da sociologia da dominação, suas estruturas e seu funcionamento, assevera que:

todas as áreas da ação social, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação. Num número extraordinariamente grande de casos, a dominação e a forma como ela é exercida são o que faz nascer, de uma ação social amorfa, uma relação associativa racional, e noutros casos, em que não ocorre isto, são, não obstante, a estrutura da dominação e seu desenvolvimento que moldam a ação social e, sobretudo, constituem o primeiro impulso, a determinar, inequivocamente, sua orientação para um "objetivo" (WEBER, 2004, p. 187).

Nesse sentido, Weber foi o autor que percebeu que, durante a transição entre feudalismo para capitalismo, algumas sociedades organizaram-se a partir da combinação de formas políticas arcaicas (de dominação) com formas políticas modernas (COUTO, 2016). Essa dominação requereria certa vontade de obedecer e, não menos importante, interesse na obediência (aceitação do povo), o que se chama princípio da legitimidade (ROCHA NETO, 2008).

A dominação segundo Weber (1999, p. 139) seria “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas dentro de um determinado grupo de pessoas”. Em cada caso, a dominação se manifesta de forma peculiar e pode basear-se nas mais diversas razões de submissão, desde o hábito inconsciente a considerações racionais. Isso porque o poder se manifesta de várias formas, mas se legitima de três maneiras: uma no campo dos afetos, uma com base nos costumes, portanto consuetudinária, e outra baseada na lei. São as três puras formas de legitimação do domínio: as dominações carismática, tradicional e legal, respectivamente.

Na dominação carismática, o líder conquista a lealdade dos seus súditos através do seu carisma, um traço sedutor de sua personalidade. Weber (1999, p. 141) define esse modelo como “a veneração extracotidiana (...) do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas”, entendendo que o carisma, em oposição a toda espécie de organização administrativa burocrática, possui apenas determinações e limites imanentes, intrínsecas a pessoa, e que o portador desse carisma assume as tarefas que julga adequadas enquanto líder e exige obediência e adesão em virtude de sua missão. Um exemplo prático desse tipo de dominação seriam os líderes de partidos políticos e grupos revolucionários (WEBER, 1999).

A admiração do líder carismático e, por consequência, a consolidação do seu poder, não advém de sua posição hierárquica, do seu capital ou do cargo que

ocupa, mas tão somente de suas qualidades – que ele precisa provar, constantemente. Com caráter essencialmente emocional e afetivo, é o modelo de dominação e autoridade mais antigo que existe, observado em culturas e comunidades primitivas.

O segundo de tipo de dominação, a tradicional, encontra sua raiz na tradição, nos costumes culturalmente arraigados e nos relacionamentos passados de geração em geração. Para Weber (1999, p. 148), dominação tradicional ocorre quando “sua legitimidade repousa na crença da santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’)”.

Esse modelo de dominação difere do primeiro porque o senhor é legitimado pelo tempo e pelos costumes, e não pelas suas qualidades. Aqui, o senhor precisa agir dentro dos conformes da tradição, já que, do contrário, poderá perder o seu status de “superioridade”. Para Weber, o poder da autoridade tradicional é aceito porque sua legitimidade foi aceita há muito tempo e é investida no passado, o que gera uma obrigação subjetiva de perpetuá-la. Nesse tipo de autoridade, um governante geralmente não tem força real para realizar sua vontade ou manter sua posição, mas depende principalmente do respeito de um grupo (OPENSTAX, 2014). Nesse sentido, Faoro (1998), ilustra bem o pensamento, quando diz que:

O rei, na verdade, era o senhor de tudo — hauria dele a legitimidade para existir —, como expressão de sua autoridade incontestável, bebida vorazmente da tradição visigótica e do sistema militar (FAORO, 1998, p. 20).

Nesse sentido, não há obediência a estatutos, mas, especificamente, à pessoa que a tradição estabeleceu. Segundo Weber (1999), o senhor pode dominar com ou sem quadro administrativo a sua disposição, baseando-se tão somente na fidelidade. Havendo quadro administrativo, ele pode ser recrutado por: a) pessoas tradicionalmente ligadas ao senhor, por vínculos de piedade, ou “recrutamento patrimonial” (membros do clã, escravos, funcionários domésticos, clientes, colonos, libertados); e b) recrutamento extrapatrimonial (em virtude de relações pessoais de confiança, pacto de fidelidade com o senhor legitimado e funcionários livres que entram em relação de piedade com o senhor) (WEBER, 1999).

Em outras palavras, há dois tipos de estrutura de dominação tradicional, a patriarcal e a estamental. Uma é fundada na existência de privilégios de uns sobre

outros e a outra, na existência de algum nível de dependência dos indivíduos aos senhores. À luz da contribuição weberiana, Fraga (2013) assim as define:

a) **A estrutura patriarcal**: esse é o tipo em que mais se confunde o público-privado, os funcionários são estritamente dependentes do senhor, muitas vezes pertencentes a ele (escravos), seus direitos não existem fora da personalidade do senhor. A administração é pura extensão do poder senhorial, é heterônoma e heterocéfala, o administrador não tem poder sobre seu cargo, ele pode ser retirado a qualquer momento, é mero instrumento, ele atua em nome de seu senhor. Esse é o tipo mais puro de despotismo, comum aos sultanatos e aos califados. b) **A estrutura estamental**: nesse caso, os funcionários não são, *strictu sensu*, dependentes do senhor, são pessoas mais ou menos ligadas a ele que conquistaram seu cargo, prestando um favor, alcançando grande mérito para o senhor, por acordos, etc. nesse caso seu poder administrativo, sobre o cargo, é limitado, porém autocéfalo e autônomo, não depende, diretamente, do senhor (FRAGA, 2013, n.p)

Tal percepção do poder da estrutura estamental vai ao encontro do controle patrimonialista do Estado, aprofundada por Campante (2003, p. 155), que compreende que “o distanciamento do Estado dos interesses da nação reflete o distanciamento do estamento dos interesses do restante da sociedade”. Para o autor, o Estado se tornaria centralizador e funcionaria objetivando atender aos interesses da classe que o sustenta, asseverando que:

Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, lato sensu, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal (CAMPANTE, 2003, p. 155)

Por último, o modelo de dominação racional-legal (ou burocrática), baseia-se, segundo Weber (1999, p. 141), “na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal)”. Sua existência depende de um estatuto que cria e modifica normas. Segundo ele, a dominação legal caracteriza-se pelas seguintes ideias, indissociáveis entre si:

- a) Que todo direito, mediante acordo ou imposição, pode ser estatuído de modo racional, com a pretensão de ser respeitado pelo menos pelos membros da associação;

- b) Que todo direito é, segundo sua essência, um cosmos de regras abstratas, normalmente constituídas com determinadas intenções;
- c) Que o senhor legal típico, o “superior”, enquanto ordena e, com isso, manda, obedece, por sua parte à ordem impessoal pela qual orienta suas disposições;
- d) Que quem obedece só o faz como membro da associação e só obedece “ao direito”;
- e) Que a ideia de que os membros da associação, ao obedecerem ao senhor, não o fazem à pessoa deste, mas, sim, àquelas ordens impessoais e que, por isso, só estão obrigados à obediência dentro da competência objetiva, racionalmente limitada, que lhe foi atribuída por essas ordens (WEBER, 1999).

Para Fraga (2003) “o Estado moderno faz parte desse tipo de dominação, uma vez que o governante eleito tem poder legitimado em seu cargo, não em sua pessoa, de modo que ao término de seu mandato o poder não muda”. Assim, o poder permanece no cargo e não na pessoa, estabelecido de forma estatutária (uma constituição em geral), e outra pessoa assume tanto o cargo, quanto a responsabilidade sobre esse poder, caracterizando, dessa forma, um poder institucionalizado (FRAGA, 2003).

Dessa forma, a forma mais pura de dominação legal seria a burocracia estatal, que sedimenta seu domínio através da monopolização dos meios de administração (taxação de impostos, força militar), do ordenamento legal e uso legítimo da força e da organização de um funcionalismo orientado para o racional. Weber (2004), assim, diz:

Seu tipo mais puro é a dominação burocrática. Sua idéia básica é: qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma (...). Obedece-se não a pessoa em virtude de seu direito próprio, mas a regra estabelecida, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também quem ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra: à lei ou a norma formalmente abstrata (WEBER, 2004, p. 128).

O Quadro 3 sumariza alguns traços que diferenciam os três tipos de dominação, utilizando as dimensões fonte de poder e estilo de liderança.

Quadro 3. Os tipos de dominação

	Tradicional	Carismática	Racional-Legal
Fonte de poder	Legitimada por um costume ou cultura antigos	Baseada nas qualidades pessoais do líder	Autoridade reside no ofício e não na pessoa
Estilo de liderança	Personalidade histórica	Personalidade dinâmica	Oficiais burocráticos
Exemplo	Patriarcado (posições tradicionais de autoridade).	Napoleão Bonaparte, Jesus Cristo, Madre Tereza de Calcutá, Martin Luther King Jr.	Presidente dos Estados Unidos, Parlamento Britânico.

Fonte: adaptado de OpenStax (1997) e traduzido pelo autor.

A contribuição de Weber ajuda-nos a entender que o patrimonialismo e a *accountability* na administração pública são conceitos essencialmente antagônicos. Enquanto aquele busca a consolidação do poder através da dominação, seja por fatores culturais, pessoais ou legais, este ancora-se na ideia de prestação de contas aos reais titulares do poder: os cidadãos. São, sobretudo, os hábitos e costumes herdados pela cultura que vão permitir que o conceito de patrimonialismo no Brasil se estenda até a gestão pública contemporânea, incrustado tanto na classe política, quanto no brasileiro comum, conforme poderá se observar na próxima seção.

2.2.1 Patrimonialismo como um fenômeno brasileiro

Ao aproximar o conceito weberiano de patrimonialismo à realidade brasileira, nota-se que sua origem repousa nos laços tradicionais portugueses herdados durante o Brasil Colônia. Desde suas origens, a política, para Couto (2016), “sempre foi a arte executada por indivíduos que muito pouco souberam diferenciar a gestão de uma família — caracterizada pelas relações de afinidade e intimidade — da gestão da coisa pública”.

No Brasil Colônia, o país importou de Portugal, à época uma monarquia, a máquina administrativa portuguesa – todo o Estado, destarte, era considerado patrimônio da família real. Nesse sistema, não há distinção entre a coisa pública e privada, uma vez que o monarca não diferencia seu próprio patrimônio do estatal.

Como decorrência, os interesses do particular (monarca) sobrepujam-se ao interesse público. Faoro (1998) ilustra bem o problema:

A coroa conseguiu formar, desde os primeiros golpes da reconquista, imenso patrimônio rural (bens “requengos”, “regalengos”, “regoengos”, “regeengos”), cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real, aplicado o produto nas necessidades coletivas ou pessoais, sob as circunstâncias que distinguem mal o bem público do bem particular, privativo do príncipe [...] A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos da família ou em bens e serviços de utilidade geral (FAORO, 1998, p. 4 e 8).

Sobre o tema, Rodriguez (2006) acrescenta que toda a “rede administrativa sob domínio do soberano aumenta o poder deste sobre o território e seus ocupantes e também lhe permite a manipulação das grandes massas através do paternalismo de Estado”. Da mesma forma, Reinhard Bendix (1986, apud SILVEIRA, 2011, p. 5) demonstra que:

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos.

Dessa forma, conforme Weber aponta em sua sociologia da dominação, as relações entre o senhor e seus súditos operam no âmbito da fidelidade e na troca de favores, já que aquele depende da boa vontade destes para permanecer no poder. Neste tipo de desenho social estamental, alerta Rocha Neto (2008, p. 215), “não poderá haver vida civil livre, nem prevalecer a justiça social e a desigualdade é regra de sobrevivência”.

Ao imergir na temática do patrimonialismo a brasileira, já é lugar comum o reconhecimento dos trabalhos desenvolvidos por Sérgio Buarque de Holanda – para além da contribuição do Raymundo Faoro – como os mais consistentes em transpor a teoria sociológica weberiana para o Brasil, na busca pela compreensão de como

esse patrimonialismo nasceu e como ele foi se consolidar, tão firmemente, no tecido social nestas terras.

Sendo o assim, o primeiro conceito importante trazido por Holanda (1995) é sobre o “homem cordial” – o senhor afável, familiar, que não fazia muita distinção daquilo que pertencia à esfera pública da privada. Por essa razão, Couto (2006, p. 3) ressalva que “longe de ser o homem afável e sincero, o homem cordial assim o é porque suas escolhas políticas são relativas muito mais ao coração do que à racionalidade”.

Para Holanda (1995), isso ocorre porque naquele período histórico o Estado era visto como uma extensão, ou ampliação, do círculo familiar, um agrupamento de pessoas com vontades particularistas. Tal percepção é fortemente criticada pelo autor, que arremata que na verdade “não existe, entre o círculo familiar e o estado, uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição. Segundo ele, é somente através da transgressão dessa ordem doméstico-familiar que nasce o Estado e, sobretudo, que o indivíduo se torna cidadão, contribuinte e eleitor (HOLANDA, 1995). Ainda nesse sentido, Holanda (1995) observa que:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (HOLANDA, 1995, p. 145-146).

Tal característica, de tratar os pares de forma íntima e familiar, o que transcende o âmbito privado e se materializa na vida pública, enraizou-se nas relações sociais e deram ao brasileiro o precedente de tratar a política e as matérias estatais como fossem assuntos de família, com um nível de pessoalidade inequívoco e avesso ao formalismo (ROCHA NETO, 2008).

Esta é a preocupação central de Couto (2006, p.4) quando reflete sobre os perigos da cultura patrimonialista, realçados por ele como: a) apoderar-se do bem

público e comum como se este fosse o patrimônio familiar; b) administrar a extensão territorial e a vida da coletividade do mesmo modo como se dá ordens e se estipula padrões morais no bojo da família; c) delegar funções baseando-se em critérios personalistas.

À luz da obra de Faoro, Campante (2003, p. 153), observa que o fenômeno do patrimonialismo se trata de “uma imutabilidade histórica, que se constitui através de arranjos intimamente relacionados nos campos econômico e sociopolítico”. Da mesma forma, Raupp e Pinho (2011) observam que o patrimonialismo, mais especificamente no Nordeste, permitiu o aparecimento de práticas anômalas na administração das entidades e órgãos públicos, havendo utilização tanto dos poderes políticos quanto das instituições para a perpetuação, com legitimidade, da dominação.

Para Holanda (1995, p. 146), no Brasil, “pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”. Segundo ele, é perceptível, ao longo da história, o predomínio absoluto das vontades particulares acima dos interesses voltados ao bem comum.

Dessa forma, decorre-se desses autores que o Brasil possui uma raiz patrimonialista bastante forte em sua formação que se manifesta até os dias de hoje no tecido social. Isso significa dizer que tanto as instituições como seus agentes não estão imunes à corrupção, o que explica a adoção de práticas difíceis de serem expurgadas do serviço público, como o aparelhamento estatal com apoios políticos – como se o Estado lhe fosse uma extensão pessoal – o que constituem um óbice à eficiência e a impessoalidade da administração pública.

2.3 *Accountability*

O estudo da *accountability* na literatura parte do pressuposto de que sua abordagem deve reconhecer sua complexidade, dada sua abrangência, adaptabilidade e sua múltipla aplicação nos estados liberais democráticos. Para diversos autores, como Rocha (2010), “a falta de uma delimitação teórica mais clara tem sido um problema para o entendimento da *accountability* no contexto da administração pública”. Deste modo, neste subcapítulo serão analisados o histórico

e conceito, a classificação (tipos e dimensões) e a presença da *accountability* no contexto brasileiro.

2.3.1 Histórico e conceituação

Ao contrário de outros valores democráticos, como a liberdade, a justiça e a igualdade, a *accountability*, mesmo ganhando destaque nas últimas três décadas, ainda não teve tempo para acumular uma tradição substancial de análise acadêmica (ÍNCE, 2018, tradução nossa). *Accountability* pública seria, então, um termo complexo, possuindo um conceito que ninguém poderia ser contra, já que transmite uma imagem de transparência, confiabilidade, fidelidade, justiça e consciência democrática, marcas da governança moderna (ÍNCE, 2018, tradução nossa).

Tal dificuldade em não somente aprofundar, mas até mesmo compreender o significado da *accountability*, foi primeiramente tratada no Brasil por Campos (1990), que trouxe como primeiro obstáculo a ser ultrapassado a tradução do termo para o português. Os trabalhos de Pinho e Sacramento (2009) também dão conta desta problemática, uma vez que para estes autores, buscar o conceito da *accountability* nos dicionários de língua inglesa seria o primeiro passo para sua compreensão, já que se trata de um termo de origem anglo-saxã.

Dessa forma, para o *Cambridge Dictionary*, *accountability* significa “o fato de ser responsável pelo que você faz e ser capaz de dar uma razão satisfatória para tal, ou o grau em que isso acontece”. Para o *Merriam-Webster*, o termo quer dizer “A qualidade ou estado de ser responsável por algo”.

Para o *Macmillan Dictionary*, em uma definição mais ilustrativa, *accountability* significa “uma situação em que as pessoas sabem quem é responsável por alguma coisa e podem pedir-lhes para explicar seu estado ou qualidade”. Na mesma linha, o *Collins English Dictionary* define *accountable* como “se você é responsável a alguém por algo que você faz, você é responsável por isso e deve estar preparado para justificar suas ações para essa pessoa”.

A *accountability*, em um sentido mais geral e tradicional, pode-se referir a grandes atos de prestação de contas ao longo da história. Os Julgamentos de Nuremberg, na Alemanha, o Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente, no Japão, após a Segunda Guerra Mundial, ou o processo de verdade e reconciliação na África do Sul após o colapso do apartheid podem ilustrar a ideia de *accountability*

pública, no sentido de acerto de contas (DUBNICK; FREDERICKSON, 2011, tradução nossa).

Para estes autores, o aumento da *accountability*, na administração pública, resultaria em maior transparência, imparcialidade e abertura, em um mundo ameaçado por poderosas forças de hierarquia e burocratização. Esse aumento da pressão e supervisão promoveria um comportamento mais ético e apropriado por parte dos funcionários públicos, além de melhorias na qualidade do serviço governamental. Acrescenta-se, nesse sentido, segundo Ínce (2018, tradução nossa), que a *accountability* serve para atender aos 3 distintos propósitos a seguir:

- a) Permitir um controle contra o abuso ou mal-uso de poder;
- b) Fornecer garantia de que as atividades foram realizadas conforme pretendido e com a devida consideração pela justiça, probidade e boa governança; e
- c) Incentivar o melhor desempenho de programas e políticas, por meio de relatórios que permitam o aprendizado do que funciona e do que não funciona.

Em consonância, Pinho e Sacramento (2009, p. 1349) definem uma síntese para *accountability* como “a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas (...), estando envolvida a possibilidade de ônus”.

Ainda no contexto da administração pública, Dowdle (2017) vê a ideia de *accountability* pública como a crença de que pessoas com responsabilidades públicas devem responder pelo desempenho de suas funções. De forma mais abstrata, Ínce (2018, tradução nossa) defende que a *accountability* é um instrumento que serve para descrever as diferenças radicais entre o entendimento tradicional de governo e a nova gestão pública. Para o autor, tal mudança de significado se deve a uma ascensão de conscientização pública do dever dos governantes em prestar contas à sociedade.

Em consonância, Matias-Pereira (2007, p. 36) define a *accountability* como o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os gestores públicos a prestar contas dos resultados de suas ações, possibilitando, com isso, a consolidação da transparência. Nesse sentido, para o autor, o Estado-nação deve ter a preocupação

de gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público.

Armstrong (2005) vai além e entende *accountability* como a obrigação de informar sobre o uso de recursos públicos e a responsividade por não atingir os objetivos declarados de desempenho. O autor assevera, ainda que:

Uma administração pública plena requer confiança da população. Cidadãos esperam que os servidores públicos atendam o interesse público com justiça, sem discriminação, e lidem com os recursos públicos adequada e cotidianamente. Serviços públicos confiáveis e justos e tomadas de decisões plausíveis inspiram a população a confiar na gestão pública (...). A integridade, transparência e *accountability* da Administração Pública são tanto pré-requisito como a base para a confiança pública, um dos pilares da boa governança (ARMSTRONG, 2005, p. 2).

Percebe-se, com isso, que a *accountability* está intimamente atrelada ao conceito de responsabilidade dos agentes públicos, com Hachem, Gabardo e Salgado (2016) asseverando que:

Estabelecer parâmetros para uma boa administração, passa pela concepção de um Estado Responsável, pelo viés da noção de responsividade, onde a atuação do gestor passa a estar totalmente voltada à realização dos interesses envolvidos e os controles deixam de ser meramente formais e passam a dinamizar uma lógica preventiva e consensual transformadora, conduzindo a responsabilização (dentro da responsividade), a parâmetros de correção e conformação de futuras condutas (HACHEM; GABARDO; e SALGADO, 2016, p. 552).

Indo ainda além, autores como Cendón (2009, tradução nossa) entendem como fundamental uma discussão terminológica mais profunda da palavra responsabilidade (do inglês, *responsibility*), que possui, para ele, no contexto da administração pública, três dimensões que interessam para o entendimento da *accountability*, sendo elas: a) Responsabilidade como capacidade (do inglês, *capacity*); b) Responsabilidade como prestação de contas (do inglês, *accountability*); e c) Responsabilidade no sentido de ser responsável (do inglês, *liability*).

Para Cendón (2005, tradução nossa), responsabilidade como "capacidade" refere-se à faculdade ou autoridade do servidor público para agir. A responsabilidade, nesse sentido, implica a existência de um conjunto de leis e regulamentos que definem a capacidade ou a autoridade do funcionário público para desempenhar suas funções. Um conjunto de regras e regulamentos que funcionam

como uma obrigação de agir - funções, deveres - e como um limite para essa ação. De uma maneira mais específica, a responsabilidade é frequentemente usada nesse sentido para significar uma tarefa específica, ou a autoridade do funcionário público.

Já a responsabilidade como "prestação de contas", diz Cendón (2005, tradução nossa), refere-se à obrigação que os profissionais públicos têm de fornecer informações, explicações e/ou justificativas a uma autoridade superior - interna ou externa - pelo seu desempenho na execução de suas funções. Nesse sentido, pode-se dizer que a administração pública não é uma atividade irresponsável, mas sim sempre "responsável", pois – mesmo em sistemas não democráticos – há sempre o dever de funcionários públicos de dar conta de sua atividade e, portanto, estarem sujeitos a um julgamento ou avaliação de uma autoridade superior.

Por fim, a responsabilidade no sentido de “ser responsável” refere-se à assunção das consequências dos próprios atos e, às vezes, também dos atos que ocorrem dentro dos limites da autoridade do administrador responsável final. As consequências dessa dimensão de responsabilidade são normalmente fixadas por lei e podem variar um pouco, dependendo da ordem jurídica de cada país. Em termos gerais, essas consequências podem implicar a imposição de uma sanção - renúncia, demissão, sanção disciplinar, etc - e a indenização pelos danos causados, mas também podem ter implicações positivas para o funcionário que agiu de forma correta ou exemplar (CENDÓN, 2005, tradução nossa).

Nota-se que tal compreensão está em alinhamento com Campos (1990) quando esta reflete que ao falhar no atendimento de suas responsabilidades, a autoridade deve ser julgada como tal e ser submetida às sanções e penalidades cabíveis. Da mesma forma, as dimensões para a palavra responsabilidade encontram eco na concepção de *accountability* de Schedler (1999, apud Pinho e Sacramento, 2009, p. 1349), que identifica três questões necessárias para sua eficácia, sendo elas:

- a) **Informação e justificção**, que são remetidas ao conceito de *answerability*, isto é, dar explicações, justificativas e respostas pelas suas ações; e
- b) **Punição, de enforcement**, que significa compelir e impor sanções ou penalidades àqueles que descumprirem ou violarem deveres públicos.

Tendo-se aprofundado na sua diversidade epistemológica, que inclui conceitos como de responsabilidade, responsividade, justificação e punição, também é necessário compreender como a *accountability* se classifica dentro do contexto da administração pública, onde vai apresentar características e dimensões que se adaptam conforme a evolução desses paradigmas.

2.3.2 Tipos de *accountability*

Um dos pioneiros na classificação das formas de *accountability*, Guillermo O'Donnell (1998) partiu sua investigação com o pressuposto inicial de que a *accountability* em inúmeros países da América Latina é pouco expressiva ou até inexistente. A partir daí o autor classifica a *accountability* em dois tipos principais, que têm como uma de suas bases a natureza da relação entre quem presta a *accountability* e quem a pleiteia. Segundo o autor, são a *accountability* vertical e a horizontal.

Para O'Donnell (1998, p.28), *accountability* vertical são “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”. Segundo o autor, exemplos desse tipo de *accountability* são atos públicos de reivindicações sociais, cobertura regular da mídia, plebiscitos e, mais importante, eleições. Trata-se de poderes autônomos, o que pode incluir instituições, que possuem faculdade de questionar as ações dos agentes públicos, em um contexto de liberdade de expressão e manifestação. Esse tipo de *accountability* ocorre entre “desiguais”, que possuem natureza jurídica distinta – e tal hierarquia é o que caracteriza sua verticalidade.

Além do mais, o autor define como “o canal principal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos” (O'DONNELL, 1998, p.28). Todavia, ele traz certa incredulidade sobre o quão efetivas são as eleições como forma de *accountability* vertical, em virtude de razões como a alta volatilidade de eleitores e partidos políticos, a pouca estruturação dos sistemas partidários e a definição pobre de temas de políticas públicas.

Ainda assim, para O'Donnell (1998), o fato de a *accountability* vertical ser realidade em determinado país, o qualifica como democrático, uma vez que aos cidadãos é facultada a possibilidade de eleger seus representantes, exercendo um

papel decisivo nos rumos da nação. É através da *accountability* vertical que os cidadãos, a mídia e a sociedade como um todo podem contribuir para uma boa governança. Do outro lado do espectro, há a *accountability* horizontal, definida por O'Donnell (1998) como:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Quanto a esse tipo de *accountability*, a relação é entre “iguais”, já que há certa concorrência e equilíbrio entre os poderes envolvidos. No Brasil, é bastante comum associar *accountability* vertical à ação de agências de controle como os tribunais de contas dos estados, cujo escopo de atuação inclui fiscalizar, monitorar e aplicar sanções aos gestores públicos que descumpram requisitos legais. Dessa forma, preocupado com o cenário político-institucional que avistava à época, O'Donnell (1998) recomendou sugestões preciosas para a consolidação da *accountability* horizontal, como, conforme Quadro 4:

Quadro 4. Sugestões para a *accountability* horizontal

Sugestão	Descrição
Fortalecimento de partidos de oposição	Conceder papéis importantes aos partidos que se mostrem firmes combatentes da corrupção, sobretudo aqueles que dirigem agências destinadas ao combate dessas práticas.
Fortalecimento de órgãos de controle, como tribunais de contas	Agências de caráter preventivo, como os tribunais de contas dos estados devem ser: altamente profissionalizados, possuir recursos suficientes (e independentes dos caprichos do Executivo); ser autônomos em relação ao governo.
Fortalecimento do Judiciário	O Judiciário deve ser: altamente profissionalizado, possuir recursos suficientes (e independentes dos caprichos do Executivo e do Congresso); ser autônomo em relação ao governo.
Mídia independente e informações confiáveis	É fundamental a existência de uma mídia independente e a divulgação de informações confiáveis. Para tal, instituições de pesquisa e disseminação responsáveis pela coleta e organização de dados devem ter uma atuação preponderante. Dessa forma, tanto a definição de indicadores, como a metodologia de coleta, a periodicidade e os meios de difusão devem ser decididos por uma autoridade pluralista.

Participação de diversos atores sociais	Crucial a participação de diversos atores sociais, como a mídia e várias organizações de accountability vertical, além de organizações e redes internacionais. O papel desses atores é de produzir impacto na opinião pública, sobretudo quanto a temas como a corrupção, o que pode suscitar mudanças de comportamento por parte dos gestores públicos.
---	--

Fonte: elaborado pelo autor, adaptado de O'Donnell (1998, p. 49-50)

Outra classificação bastante aceita é a *accountability* societal, que se aproxima da vertical, mas se diferencia desta por não incluir o aspecto eleitoral, que permite ao cidadão, efetivamente, colocar e retirar do poder seus mandatários. Para Jales (2017, p. 10), “instrumentos dessa *accountability* podem ser lançados e apoiados pelo Estado, pelos cidadãos ou por ambos, mas muitas vezes são orientados por demandas e operam na configuração de baixo (sociedade) para cima (autoridades)”.

Além das classificações acima, também é fundamental refletir a *accountability* no contexto dos modelos teóricos da administração pública. De acordo com Rocha (2010), na Administração Pública Tradicional (APT), sua concepção possui um caráter mais formal e procedimental, marcado pela impessoalidade nos atos dos gestores públicos. Já na Nova Gestão Pública (NGP), o foco da *accountability* está nos resultados, o que coaduna com a nova visão de um governo mais eficiente, que utiliza os recursos públicos da forma mais inteligente possível. Da mesma forma, quando estudada sob os olhos do Novo Serviço Público (NSP), o foco vai para o atendimento do bem comum e da manutenção de valores essencialmente democráticos (ROCHA, 2010).

Sobre o NSP, Denhardt e Denhardt (2003, p. 42-43, apud ROCHA, 2009, p. 7) já haviam realçado alguns princípios que são característicos a esse modelo de administração pública, como: “b) buscar o interesse público; c) dar mais valor à cidadania do que ao empreendedorismo; d) pensar estrategicamente e agir democraticamente; e) reconhecer que a *accountability* não é simples”. Dessa forma, o autor nota que a concepção de *accountability* no modelo do NSP é multifacetada e complexa. A partir dos modelos de administração pública propostos, o autor sintetiza que as concepções de *accountability* podem ser agrupadas em três planos:

o controle burocrático de conformação às leis e às normas, conforme a tradição da velha administração pública; o controle de performance

representado pela obtenção da máxima produtividade dos recursos públicos mediante o controle dos resultados da ação, com base nos conceitos de eficiência e eficácia/efetividade, como enfatizam os defensores da nova gestão pública; e o controle democrático, baseado na responsividade do agente público, na qual sobressaem as questões relativas ao desempenho responsável, à postura ética, à defesa do interesse público e à ação comprometida com os princípios democráticos, como enfatizam os defensores do modelo do novo serviço público. Esta última visão de controle, o democrático, como se verá adiante, não tem sido objeto da ação (ao menos formal) da grande maioria dos tribunais de contas brasileiros (ROCHA, 2009, p. 8).

Ademais, com base na literatura existente até então, Rocha (2009) havia definido um quadro (Quadro 5) que sumariza as dimensões da *accountability* no âmbito do escopo de atuação dos tribunais de contas, dividindo-as em dois grupos: *accountability* burocrática e *accountability* democrática. No primeiro grupo, constaria a conformação às leis e a avaliação da performance dos gestores. Já no segundo, os componentes são: transparência, responsividade e comunicabilidade.

Quadro 5. Dimensões da *accountability* para a ação dos tribunais de contas

Dimensões da <i>accountability</i>	Componentes	Indicadores
Burocrática	Conformação	Legalidade/conformidade em relação à Constituição, leis e regulamentos.
	Performance	Avaliação da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade da atuação.
Democrática	Transparência	Inerente ao poder-dever dos próprios tribunais de contas e explicitada nas competências do art. 71 da CF/88.
	Responsividade	Relação entre o planejamento (PPA), a proposta (LOA) e a execução orçamentária.
	Comunicabilidade	Padrões de análise e sistematização, periodicidade, difusão, acesso, disponibilidade e inteligibilidade.

Fonte: Rocha (2009, p. 9).

Percebe-se, portanto, que a busca pela compressão da *accountability* é uma tarefa árdua e contínua, sendo necessário não somente entendê-la etimologicamente, mas contextualizá-la nos âmbitos político, social e cultural do país onde ela está sendo objeto de estudo. Além disso, por possuir uma série de

dimensões, é possível mensurá-la e discuti-la levando em conta cada um dos seus aspectos, o que vai ser especialmente necessário no caso do Brasil.

2.3.3 *Accountability* no Brasil

Pioneira nos estudos sobre a *accountability* no Brasil, Campos (1990, p. 31) inicia sua reflexão constatando que “a simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos”.

Quando iniciou seus estudos sobre a *accountability*, a autora preocupou-se com a virtual ausência desse conceito no Brasil, que, para ela, explicava-se em virtude de um baixo engajamento dos cidadãos nos atos do governo, o que estava atrelado ao estágio de desenvolvimento político do país – compara, inclusive, a democracia brasileira à americana, verificando que, nesta, a *accountability* é mais forte porque o grau de envolvimento da população com o governo é incontestavelmente maior. Desse modo, Campos (1990) assevera, com brilhante pertinência, que:

Uma sociedade precisa atingir um certo nível de organização de seus interesses públicos e privados, antes de tornar-se capaz de exercer controle sobre o Estado. A extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil. À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação (CAMPOS, 1990, p. 35).

Indo além em sua comparação entre o Brasil e os EUA, Campos (1990) percebe que o modelo de democracia neste país é liberal e participativo, o que permite que a *accountability* prospere numa velocidade maior. Afinal, desde cedo, para a autora, a consciência cidadã transcende “a mera participação do eleitor no processo de escolha de seus governantes e representantes do Legislativo. Nos EUA (...) existem numerosas organizações, através das quais a opinião dos cidadãos faz-se ouvir” (CAMPOS, 1990, p. 35).

Outra preocupação da autora, que encontra eco no Brasil de hoje, concerne os aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira. O problema, para ela, é que

a falta de apelo consistente da população no controle do governo advém de uma crença de que é o Estado que deve possuir esse domínio. Nas palavras da autora:

A falta de base popular faz da democracia brasileira uma democracia formal, cujo traço distintivo é a aceitação passiva do domínio do Estado. Aceita-se como natural que alguns “direitos” constitucionais sejam negados aos cidadãos (por exemplo), educação básica gratuita para todos, salário mínimo para os trabalhadores. A desigualdade também é considerada uma fatalidade e as pessoas se sentem incapazes de lutar contra ela. Pior que isso, a luta pelos próprios direitos pode até ser encarada, na cultura brasileira, como algo indelicado (CAMPOS, 1990, p. 36).

Para além da assimilação de que o povo viva sob a tutela de um superestado, também lhe assombra a tradição brasileira de um centralismo e formalismo enraizados na esteira política. Campos (1990, p. 41) adverte que “a burocracia federal concede a si própria o direito de tornar decisões em nome das clientelas-alvo de seus programas. Isto tem sido verdadeiro tanto nos regimes autoritários quanto nos regimes populistas”.

Não deixa de ser, à luz da sociologia weberiana, a continuação de uma percepção patrimonialista na forma de gerir o país, afinal, o direcionamento de verbas e projetos para os grupos que convém às lideranças políticas, seria uma forma de manter a dominação legítima. Reflete a autora que “muito poucos são os que têm seus interesses representados nos órgãos do governo (os economicamente mais fortes). De modo geral, os grupos sem poder (as classes média e baixa) não têm acesso nem à tomada de decisões, nem participam da avaliação de uma organização pública” (CAMPOS, 1990, p. 41-42).

Em sua valiosa obra, Campos (1990, p. 47) conclui, primeiramente que a intensidade e qualidade da *accountability* são explicadas “pelas dimensões do macroambiente da administração pública: a textura política e institucional da sociedade; os valores e os costumes tradicionais partilhados na cultura; a história”. Percebe também que o desenvolvimento político de um país deve andar de mãos juntas com a ideia de uma vigilância permanente e competente do serviço público, já que ambas, ao vislumbrarem a *accountability*, guardam uma relação diretamente proporcional. Conclui, cirurgicamente, que:

Quando a indigência política for superada e o tecido institucional fortalecido, é provável que surja o conceito e, só então, surja à palavra para traduzi-lo. Por enquanto, qualquer tentativa apressada de cunhar uma palavra seria

desprovida de significado, pois não faria parte da nossa realidade (CAMPOS, 1990, p. 48).

Dando conta de todas essas problemáticas, mas avistando reflexões pós-Campos, Pinho e Sacramento (2009, p. 1348), refletem que o significado da *accountability* pública, mesmo com todos os avanços e debates promovidos sobre ela, continua “evasivo, com fronteiras indefinidas e estrutura interna confusa”. Esses autores contribuem, em sintonia com as preocupações anteriores de Campos sobre a questão do controle governamental, que o conceito de *accountability* permanece:

antagônico ao poder monólogo, o que contribui para reforçar a ideia anteriormente apresentada sobre a responsabilidade objetiva, exigida de fora, tornado necessário o estabelecimento de um diálogo entre os atores responsáveis e os responsivos. Esse autor ressalta que a verdadeira razão de ser da *accountability* reside na pressuposição da existência do poder e, nesse sentido, o seu principal objetivo não é eliminá-lo, mas controlá-lo. De fato, como pensar em exigir prestação de contas em regimes ditatoriais, nos quais a liberdade de expressão é tolhida e os dirigentes não são delegados “no” poder, mas usurpadores “do” poder? Conclui-se, portanto, que o controle da atividade estatal deve ser visto como um dos eixos que dão sustentação ao regime democrático (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350).

Nesse sentido, o que observam estes autores é que a materialização de uma *accountability* mais política depende de recrudescimento da capacidade cidadã em participar – não somente passivamente – mas de forma ativa no planejamento, definição e elaboração das metas coletivas da sociedade. Para tal, seria necessária a criação de mecanismos que permitissem, à população, o controle das ações e atos administrativos do governo.

Com isso, os autores evidenciam que esse novo paradigma multidimensional da *accountability* estava em consonância com os preceitos da NGP, uma vez que esta introduz a ideia de que devem existir mecanismos que sirvam para avaliar as políticas públicas, auferindo seu desempenho – o que deve estar atrelada à prestação de contas dos responsáveis (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Essa nova perspectiva ameniza, em parte, as preocupações de Campos com a ineficiência dos controles governamentais tradicionais, como aquele desenvolvido pelos tribunais de contas – para a autora, meramente técnico e distante de uma *accountability* real.

Do ponto de vista das mudanças institucionais que ocorreram após as reflexões de Campos, Pinho e Sacramento (2009) apontam tanto a publicação do

Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, que deu gás ao exercício do controle social com a ruptura do modelo burocrático para o gerencial – que dá foco aos resultados e utiliza mecanismos de responsabilização baseadas na participação cidadã e na avaliação do desempenho do governo –, quanto o fortalecimento de instituições da sociedade civil que dão corporeidade ao controle dos atos do governo.

Quanto à descentralização e à transparência governamental, Pinho e Sacramento (2009, p. 1364) reconhecem o avanço advindo da adoção da ideia de Orçamento Participativo (OP) e criação dos conselhos de acompanhamento e controle social das contas públicas, a exemplo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB), que monitora a aplicação dos recursos da educação, todavia, os autores reconhecem suas fragilidades. Em suas palavras:

Cumprе salientar que ainda que existam críticas, e pertinentes, aos OP's, especialmente por conta das reduzidas margens de manobra na alocação de recursos do Poder Executivo, não há como negar que constituem aparatos de prática da exigência de *accountability*. A existência dos conselhos gestores decorre de uma exigência legal. De fato, tais conselhos materializam o exposto nos artigos da Constituição Federal, que estabelecem essa participação na saúde (inciso III, art. 198); na assistência social (inciso II, art. 204); e na educação (inciso VI, art. 206). **Infelizmente, não são poucos os estudos que evidenciam a fragilidade desses conselhos, muito dos quais se limitam ao atendimento formal para viabilizar o recebimento dos recursos (...).** Deve-se considerar, porém, que nesse contexto, o passo institucional já foi dado (criado o conceito) e este pode vir a ser aperfeiçoado ao longo do processo histórico (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1358, grifo nosso).

Por fim, os autores analisam o que Campos chamava de transição entre valores tradicionais e valores sociais emergentes. Aqueles centrados em práticas familiares à política brasileira, como o clientelismo, o paternalismo, o patrimonialismo e o personalismo. São esses valores que justificam a ideia de O'Donnell de que o Brasil vive em uma democracia “delegativa”, uma vez que mesmo que eleitos democraticamente, pelo voto, as lideranças políticas atuam com base na própria conveniência e nos seus interesses particulares. Nesse sentido, Pinho e Sacramento (2009) concluem que dada a natureza culturalmente estruturada e arraigada desses valores, o Brasil não os teria superado em 20 anos, mas estaria, sim, caminhando em direção à *accountability*.

2.4 Transparência, Legislação e Portais da Transparência

Para Rocha (2009, p. 10), transparência significa o mecanismo pelo qual os “fatos relacionados à atividade da entidade ou do agente público são mostrados. Em outras palavras, é a divulgação irrestrita e confiável de toda a informação relacionada aos atos dos agentes e às atividades das entidades públicas”. Sendo assim, o conceito de transparência nas contas públicas é indissociável no contexto democrático. A CF/88 consagra em seu art. 37 a publicidade com um dos princípios basilares da Administração Pública, o que estabelece a transparência não somente como um imperativo legal, mas, em tese, um requisito ético a ser incorporado às decisões e aos atos administrativos praticados pelo Estado. Para Mileski (2006):

A transparência da ação governamental motiva as autoridades públicas para um comportamento de maior responsabilidade para os atos do governo, resultando em adoção de políticas públicas e fiscais mais confiáveis, reduzindo a possibilidade de ocorrência de crise ou gravidade das crises. Além do mais, torna-se fator relevante para a participação popular, pois o cidadão somente poderá influir na ação do Poder Público, exigindo a aplicação de políticas públicas que atendam aos interesses coletivos, se tiver pleno conhecimento do planejamento, execução e resultado das políticas idealizadas ou implementadas (MILESKI, 2006, p.4).

Notória por incluir a participação cidadã no processo de elaboração das políticas públicas, a Carta Magna pressupõe, para tal, que a transparência precisa ser uma das pedras fundamentais da gestão pública, assentando-se em valores fundamentalmente democráticos. Exemplos desse avanço, segundo Barros (2017, p. 90), é “a instituição dos conselhos de políticas públicas, no qual os cidadãos participam dos processos de tomada de decisões, das ações de fiscalização e de controle dos gastos públicos”.

Para Bernardes, Santos e Rover (2015, p. 763), o grande responsável por essa mudança de paradigma no trato da coisa pública “foi o movimento de reforma empreendido no setor público na década de 1990, conhecido como Nova Gestão Pública (NGP)”. Segundo os autores, o objetivo desse movimento era tornar a administração pública tão eficiente quanto o setor privado, dando ênfase a ações que visassem a redução de gastos e o combate à corrupção (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015, p. 763).

Fortalece-se, nesse contexto, a ideia de governança pública, como um instrumento cujo objetivo é assegurar a *accountability*, reduzir as incertezas que ocorrem no âmbito da administração pública, e permitir que a sociedade tenha uma maior segurança quanto às ações e estratégias adotadas pelo poder público para alcançar o bem comum, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis (BRASIL, 2011).

O entendimento de que o setor público deve prestar contas e, sobretudo, preocupar-se com os resultados de sua atuação, gera a necessidade de novos e adequados instrumentos para medir esse desempenho (BARROS, 2017). O acesso à informação, dessa forma, se cristalizou no debate da transparência no Brasil, tornando-se uma realidade com o surgimento gradativo de instrumentos que permitem a participação cidadã no controle dos atos do poder público: as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's). Segundo Bernardes, Santos e Rover (2015), a incorporação dessas tecnologias pela administração brasileira ocorreu em duas fases:

- a) A primeira, entre os anos 2000 e 2004, corresponde à preocupação da administração em informatizar-se. O foco das medidas foi, portanto, o de operacionalizar as propostas do Programa Sociedade da Informação, inserindo a administração pública na rede, com a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico;
- b) A segunda, de 2004 em diante, se dá após a informatização da administração e passa a ter preocupação com o cidadão como coprodutor de políticas públicas. A partir daí, uma nova mudança de percepção ocorre, e o cidadão sai de uma figura entendida como usuário/cliente de serviços e se torna um cidadão produtor de produtos e serviços. Nessa perspectiva, visando cumprir essas novas metas, ainda no ano de 2004, foi publicado o decreto que cria o Departamento de Governo Eletrônico (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015, p. 772).

A partir daí, surge a ideia do Governo Eletrônico (e-GOV) no país como uma nova forma de boa governança. Para o extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2014), essa nova política possui como

diretrizes três ideias centrais: participação cidadã; a melhoria do gerenciamento interno do Estado; e a integração com parceiros e fornecedores. Atuando como responsável, o referido Ministério criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) cujo objetivo é formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do e-GOV, tendo como principais competências:

- Coordenar e articular a implantação de programas e projetos para a racionalização da aquisição e da utilização da infraestrutura, dos serviços e das aplicações de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública Federal (APF);
- Estabelecer as diretrizes para a formulação, pelos Ministérios, de plano anual de tecnologia da informação e comunicações;
- Estabelecer diretrizes e estratégias para o planejamento da oferta de serviços e de informações por meio eletrônico, pelos órgãos e pelas entidades da APF;
- Definir padrões de qualidade para as formas eletrônicas de interação;
- Coordenar a implantação de mecanismos de racionalização de gastos e de apropriação de custos na aplicação de recursos em tecnologia da informação e comunicações, no âmbito da APF;
- Estabelecer níveis de serviço para a prestação de serviços e informações por meio eletrônico; e
- Estabelecer diretrizes e orientações e manifestar-se, para fins de proposição e revisão dos projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, sobre as propostas orçamentárias dos órgãos e das entidades da APF, relacionadas com a aplicação de recursos em investimento e custeio na área de tecnologia da informação e comunicações (BRASIL, 2014, n.p).

Nesse sentido, um novo desenho na prática da gestão pública e do controle social é criado no Brasil, uma vez que com o governo eletrônico a cidadania ganha uma nova possibilidade, através da extensão de uma esfera do Estado à população. Da mesma forma, para Ferreira e Araújo (2000, p.1, apud VALE, 2017, p. 26):

Acredita-se que a utilização da Internet e de *Web Sites* governamentais para prestação de serviços públicos on-line e para disponibilização das mais

variadas informações acerca das atividades públicas representa um caminho para melhorar a eficácia e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos bem como do processo democrático. Por meio desses expedientes, julga-se ser possível atender demandas mais específicas da população e que a mesma possa ter uma participação mais efetiva na gestão pública, tanto definindo prioridades quanto fiscalizando e controlando as ações do governo.

No tocante a esse avanço, Becerra (2012) vai além e afirma que o Brasil é um dos países que possui um dos terrenos mais fecundos para a disseminação daquilo que ele chama de Governo 2.0, que é um conceito que transcende a ideia de *e-government*, ou e-GOV, uma vez que se utiliza da característica do brasileiro de ser ativo nas redes sociais para canalizar esses esforços de maneira que estes cidadãos, empresas e governos sejam mais participativos na vida política do país. Para o autor, constrói-se uma “estrada digital de mão dupla na qual a sociedade efetivamente participa da gestão administrativa” (BECERRA, 2012, p. 18).

Para aprofundar ainda mais, Becerra (2012) faz um paralelo com o cenário eleitoral estadunidense, refletindo que a internet, naquele país, permitiu o surgimento de uma nova cidadania, onde o povo americano, efetivamente, é convocado a participar e a interferir na condução das decisões administrativas, tanto na definição das prioridades de aplicação das verbas públicas, quanto na sugestão de projetos voltados à melhoria de suas regiões. É o que o Becerra (2012) chama de Cidadão 2.0, que é “mais conectado, interativo, engajado e colaborativo, passa a ter vez e voz e a ser motivado, assim, em participar mais e mais do processo político” (BECERRA, 2012, p. 19).

Neste novo cenário político que se forma nos regimes democráticos modernos, os agentes públicos e os órgãos estatais adentram em um novo contexto, onde segundo Becerra (2012, p. 20), “é preciso abrir suas portas e as gavetas de seus gabinetes para prestar contas aos seus eleitores e conceder a eles o direito de interferir nas decisões que irão afetar suas vidas, a de seus familiares e das futuras gerações”. Problematizando esse pensamento, Ryff (2012) aponta que por mais que o Governo 2.0 já seja perceptível no Brasil, a utilização dessas ferramentas encontra um desafio cogente, que é a pluralidade e o conflito de interesses característicos do país. Há, para o autor, limitações ao uso da *web* para o atendimento de uma participação ampla dos cidadãos em tópicos mais complexos. Alega, portanto que:

Na democracia direta Grega, talvez predominasse a opinião dos melhores oradores e debatedores. Na Democracia Digital, via web, o que predominaria? A opinião dos mais ativos na web, mais qualificados no uso da informática, mais hábeis na formação de redes, mais bem informados ou formados, com mais acesso à informação? Será que não seriam reproduzidos, em maior escala, os males da “democracia direta” que impera em algumas associações de moradores e amigos de bairros e em alguns sindicatos? (RYFF, 2012, p. 26).

Em que pese suas limitações, Ryff (2012, p. 26) também enxerga com otimismo essa mudança de paradigma, refletindo que “o bom uso da web 2.0 pode prestar grandes serviços ao fortalecimento da democracia e à recuperação da credibilidade de governos, partidos políticos e dos políticos em geral”. Esse modelo de cidadania pode ser visualizado na Figura 2.

Figura 2. Cidadania na web 2.0.



Fonte: adaptado de Valle Jr. (2012, p. 33)

Esse novo modelo de cidadania participativa tem, para Valle Jr. (2012), permitido “diferentes níveis de engajamento entre governos e atores sociais no aproveitamento dos espaços e instrumentos colaborativos on-line têm gerado iniciativas com distintas características e benefícios”. Para o autor, a contribuição dessas iniciativas ainda está em seu estágio inicial e depende de múltiplos atores para trazer respostas ainda mais positivas na construção da cidadania.

Simultaneamente com o estabelecimento desses novos mecanismos de governança eletrônica, a legislação brasileira passou por uma profunda transformação, incorporando ao ordenamento jurídico uma série de leis e resoluções que versam, direta ou indiretamente, sobre a publicidade, a transparência, a

participação popular e a *accountability* no serviço público - uma revolução no controle de gastos públicos no país.

2.4.1 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Embora a CF/88 consagre a publicidade e a transparência em seu corpo legal, foi com a aprovação da LRF que esse princípio ganhou uma materialidade mais concreta. Mesmo antes da popularização da internet, a lei já trazia embutida a ideia de que os gestores públicos deveriam dar ampla publicidade, em meios eletrônicos, dos documentos comprobatórios de suas ações.

A Lei, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, foi um verdadeiro marco no ordenamento jurídico brasileiro e na forma como os administradores públicos lidariam com o Erário. Segundo Vale (2017), a LRF foi:

responsável por alterar institucional e culturalmente a forma como os governantes lidam com o dinheiro público, o dinheiro que é da sociedade. Representa, portanto, uma ruptura na história político-administrativa do Brasil, um anseio social que não admite mais o perfil de administradores irresponsáveis (VALE, 2017, p. 14-15).

Essa visão encontra eco na constatação de Barros (2017, p. 90), quando diz que “a cultura da gestão pública teve de ser radicalmente mudada a partir da LRF, quando os gestores passaram a buscar uma gestão mais eficiente”. Para a autora, a nova lei de finanças públicas tem um papel inapagável para o fortalecimento do controle social, permitindo que à sociedade fosse garantida uma ação mais comprometida e responsável nos atos dos administradores públicos (BARROS, 2017).

Para Matias-Pereira (2006), no âmbito das finanças públicas, a LRF surgiu em um contexto onde ocorria o processo de redemocratização e descentralização do Estado brasileiro, que consistia no aumento do poder dos governos nas esferas estadual e municipal tanto na gestão quanto na captação e alocação dos recursos públicos. Funda-se, segundo o autor, nos princípios do planejamento, transparência, controle e estabilização e serve, nesse sentido, como um instrumento de modernização das finanças públicas. Para, além disso, o autor também reflete que a LRF:

apresenta-se como um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, nos três poderes e nas três esferas de governo - União, Estados e Municípios. Ela foi criada seguindo experiências semelhantes adotadas em países da União Europeia, além de Estados Unidos e Nova Zelândia. Nesses países, foram criados mecanismos para controle de gastos e sanções para gestores que não cumpram com esses mecanismos. Registre-se que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 163, definiu a necessidade da edição de uma lei complementar para fixar os princípios norteadores das finanças públicas no Brasil (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 298).

Sendo assim, a LRF serve como um instrumento que não somente impõe o controle dos gastos, mas que permite que os gestores públicos não se tornem reféns da natureza instável da economia, evitando – ou, ao menos – reduzindo as chances de que as contas públicas entrem em colapso. Para tal, a essência norteadora é o planejamento orçamentário. É o que se pode depreender do § 1º do art. 1º, que diz “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (BRASIL, 2000).

Além de perceber a LRF como um código de conduta na gestão fiscal, Matias-Pereira (2006) também a vê como um instrumento de controle social e de transparência. Na primeira dimensão, o autor aponta que por meio da LRF as ações de responsabilidade dos gestores públicos passaram a acompanhar a necessidade de prestação de contas sobre os gastos públicos dos contribuintes, o que é um marco institucional para o país. Reflete, ainda, que a LRF também é um fator de mudança cultural, na medida em que as sanções impostas ao seu descumprimento são uma maneira de iniciar uma mudança comportamental dos gestores públicos (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 301). Ademais, ocorre o incentivo à participação popular, uma vez que a LRF demanda que os gestores públicos publiquem relatórios fiscais em linguagem acessível.

Na segunda dimensão, de transparência, o planejamento orçamentário previsto na LRF é consolidado através da elaboração de instrumentos fiscais integrados, cuja previsão consta na CF/88. Esses documentos orçamentários formam um todo holístico e devem ser adotados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo eles: PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA (Lei Orçamentária Anual). Suas principais características podem ser vistas no Quadro 6.

Quadro 6. Características dos instrumentos de planejamento

Instrumento	Caraterísticas	Prazo
PPA	PLANEJAMENTO: Envolve o planejamento global e estratégico de despesas e deve incluir os Programas de duração continuada, com metas quadrienais e seus indicadores. Para isso, deve possuir uma visão macro e de LONGO PRAZO.	4 anos e possui vigência do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte.
LDO	ORIENTAÇÃO: Traz as metas para o ano e deve estar em conformidade com o PPA. A principal distinção é que é nesse instrumento que serão definidas quais serão as regras e prioridades da Administração nos setores estratégicos: saúde, educação, etc. São essas prioridades que permitirão a elaboração da LOA no exercício financeiro subsequente.	1 ano (exercício seguinte)
LOA	EXECUÇÃO: Contem o orçamento fiscal com todas as receitas e despesas, visando à alocação de recursos para a consecução dos programas no exercício financeiro a que se refere. Naturalmente, deve estar compatível com o PPA e a LDO e é de CURTO PRAZO.	1 ano (exercício a que se refere)

Fonte: elaborado pelo autor com base na LRF

Destaque-se a importância do PPA como um instrumento que irá nortear as ações governamentais nos quatro anos da gestão. Para Andrade (2008), é um instrumento que irá:

orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, ressaltando que todas as obras que se pretenda executar nesse período deverão estar inseridas nesse plano, assim como também os programas da natureza continuada, como por exemplo, aqueles ligados à educação e à saúde. Qualquer ação governamental somente poderá ser executada durante o ano (execução orçamentária) se o programa estiver adequadamente inserido no PPA (ANDRADE, 2008, p. 20).

Por estar inserida num ambiente de estímulo à participação cidadã, a LRF incentiva que a sociedade civil envolva-se, ativamente, na elaboração desses documentos, através da participação de audiências públicas que as antecedem,

conforme diz o inciso I, §1º, do art. 48, que versa sobre a consolidação da transparência “mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2010).

Além do componente de planejamento, a LRF engloba a noção de responsabilidade, no sentido de que as decisões e atos dos gestores públicos devem levar em consideração o impacto que elas trarão. Para tal, os administradores devem ter como primazia a cautela e o uso eficiente dos recursos públicos. Essa preocupação surge na CF/88, em seu art. 169, ao exigir lei complementar para regulamentar a necessidade de se definir limites com gastos de pessoal – o que se materializa, concretamente, na LRF, que estabelece a repartição destes limites em percentuais em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), conforme sumarizado na Tabela 1.

Tabela 1. Limites de gastos com pessoal por esfera de governo

Esfera	Poder	Limite (%)		
		Alerta	Prudencial	Máximo
Federal	Poder Legislativo	2,25	2,38	2,50
	Poder Judiciário	5,40	5,70	6,00
	Poder Executivo	36,81	38,86	40,90
Estadual	Poder Legislativo	2,71	2,85	3,00
	Poder Judiciário	5,42	5,70	6,00
	Poder Executivo	44,22	46,55	49,00
Municipal	Poder Legislativo	5,42	5,70	6,00
	Poder Executivo	48,74	51,30	54,00

Fonte: elaborado pelo autor com base na LRF (grifo nosso)

Um dos elementos mais notórios da LRF, nesse sentido, são as vedações que podem ser aplicadas aos gestores públicos quando estes incorrerem no excesso dos limites com gastos com pessoal. Conforme parágrafo único do art. 22, caso a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, ficam vedados ao Poder:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2010).

Quanto ao fomento da transparência, o art. 48 da LRF diz que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, e que deverão ser divulgados de forma ampla, inclusive na internet, o PPA, a LOA, a LDO, as prestações de contas (com respectivo parecer prévio), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e as versões simplificadas desses documentos. Os dois últimos podem ser melhor compreendidos no Quadro 7.

Quadro 7. Limites de gastos com pessoal por esfera de governo

Instrumento	Caraterísticas	Prazo para publicar
RREO	Pode ser compreendido como um conjunto de demonstrativos que contem diversas informações estratégicas e importantes, como a Receita Corrente Líquida (RCL), permitindo que tanto a sociedade quanto os órgãos de controle monitorem e analisem o desempenho da execução orçamentária. Sua natureza é BIMESTRAL e possui uma série de regras previstas na LRF tanto para elaboração, quanto para publicação.	O Poder Público deve publicá-lo, em meio eletrônico, até 30 dias ao final de cada bimestre, em regra (6 RREO's anuais).
RGF	É o instrumento mais conhecido, justamente porque é nele que irá constar o total de despesa com pessoal, que implicará, caso haja excesso, em sanções ao gestor público. Deve conter. No caso dos Municípios: Despesas de Pessoal; Dívida Consolidada; Garantias e Contragarantias de Valores; Operações de Crédito; Disponibilidade de Caixa; Restos a Pagar; e Simplificado do RGF.	O Poder Público deve publicá-lo, em meio eletrônico, até 30 dias ao final de cada quadrimestre, em regra (3 RGF's anuais).

Fonte: elaborado pelo autor com base na LRF.

Em caráter complementar à LRF, o Congresso Nacional sancionou a LC nº 131, de 27 de maio de 2009, com o objetivo de “determinar a disponibilização, em

tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2009).

Por mais sucinta que seja, a LC nº 131/2009 tem um papel histórico e decisivo para a governo eletrônico, visto que é sua emenda ao inciso II, do art. 48 da LRF, quando fala sobre “a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”, que impele aos gestores a necessidade manter e alimentar portais da transparência.

Ao refletir sobre a contribuição da LRF para a gestão pública, Kelles (2010, p. 94), afirma que “não podemos mais nos aprisionar aos grilhões dos modelos mentais de ontem (...), a gestão pública precisa inovar para melhor atender o cidadão e encontrar novos patamares de convivência entre a sociedade e o Poder Público”. Da mesma forma, ao analisar o impacto da LRF nos 5 anos após sua publicação, Matias-Pereira (2006) observava que o Brasil ainda estava em processo de consolidação dos seus preceitos, sobretudo porque as finanças públicas no país possuíam problemas estruturais sérios, oriundos de anos de descontrole e, principalmente, porque a LRF se pretende com um motor de mudança cultural em um país onde a gestão da coisa pública ainda possuía elementos patrimonialistas. Dito isso, o autor reflete ainda que:

Gerou-se a consciência da necessidade de um controle, interno e externo eficientes, pois os recursos públicos detraídos dos contribuintes são por demais importantes para serem mal geridos. Consolidou-se, cada vez mais, a cultura de que as ações e investimentos governamentais devem ser planejados no longo prazo. As iniciativas devem ser propostas de Estado para Estado, em atendimento ao Princípio da Continuidade da Administração e objetivando o atendimento do cliente final de toda a esfera pública, que é a sociedade, enfim, o cidadão, o contribuinte (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 312).

A LRF mostra-se, portanto, como um marco regulatório inicial no país, instituindo mudanças de conduta profundas tanto por parte dos gestores públicos, que devem atuar de maneira eficiente, responsável e ética, quanto por parte dos cidadãos, que passaram a ter acesso permanente a decisões e processos que dizem respeito às suas vidas enquanto contribuintes.

2.4.2 Lei de Acesso à Informação (LAI)

Outra transformação viria, também, com a aprovação da LAI, cuja razão de existir é regulamentar, no país, o princípio constitucional da publicidade e do acesso às informações públicas sob a guarda do Estado, buscando, através desse novo instrumento, o subsídio da participação cidadã no controle das ações dos gestores, sobretudo no tocante à aplicação dos recursos públicos. Funda-se, a partir daqui, a verdadeira era da informação no Brasil, uma vez que a LAI aplica-se à União, Estados, Distrito Federal, Municípios e todos os órgãos das Administrações Direta e Indireta.

A partir dela, firmou-se, no país, o conceito de que o acesso à informação pública é regra e o sigilo, a exceção – entendimento este reconhecido, inclusive, por organismos importantes da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Para Barros (2017, p. 90), a mudança de paradigma se deu porque “o Brasil legitimou com a LAI uma postura do cidadão muito mais voltada para a responsabilidade de monitoramento das ações dos gestores públicos, possibilitando um acesso mais disponível aos atos e decisões”.

Nesse sentido, a operacionalização do direito à informação ocorre à luz dos princípios básicos da administração pública e, conforme art. 3º, atendendo as seguintes diretrizes:

- I - Observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - Fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - Desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Para a LAI, em seu art. 5º, “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Quanto à conceituação de termos comuns à transparência, a LAI define, para melhor compreensão, em seu art. 4º:

- I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento (...);
- II - documento: unidade de registro de informações; (...)
- VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; (...)
- VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;
- VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;
- IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações (BRASIL, 2011).

A LAI permitiu que o acesso à informação se tornasse a regra no país, fundando a era da informação e permitindo que este conceito se incorporasse à infraestrutura de valores das entidades governamentais e que o cidadão se percebesse, efetivamente, parte do processo decisório no cenário político, o que é um progresso ainda maior em relação à LRF, na busca pela consolidação da cidadania participativa.

2.4.3 Resoluções do Tribunal de Contas em Sergipe

As ações desenvolvidas pelo TCE/SE para a consolidação da *accountability*, para além daquele relativo às suas competências institucionais determinadas pela CF/88, são de suma importância para o estado, sobretudo quanto à fiscalização periódica dos portais da transparência. Nesse sentido, tais ações decorrem, em parte, da edição de duas resoluções por aquela Corte que foram paradigmáticas para a efetividade da transparência em Sergipe: a Resolução nº 243, de 13 de setembro de 2007, e a Resolução nº 311, de 17 de maio de 2018. Estes documentos serão brevemente avaliados nas seções subsequentes.

2.4.3.1 Resolução nº 243, de 13 de setembro de 2007

A Resolução nº 243/2007, do TCE/SE, surge da necessidade de uma regulamentação mais específica da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Dessa forma, um de seus

objetivos é instituir mecanismos de comprovação da aplicação dos recursos do referido Fundo.

No tocante à transparência e à *accountability*, a resolução, mesmo em 2007, quando os portais da transparência ainda não eram uma realidade concreta no estado de Sergipe, já determinava que as Prefeituras publicassem documentos comprobatórios em site próprio, na internet, como diz o art. 43 das Disposições Finais:

Art. 43. Fica o Poder Executivo obrigado a disponibilizar na internet, em site próprio, os demonstrativos de receitas e de aplicação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, da Quota do Salário-Educação, convênios e outras fontes de recursos vinculados à Educação, no prazo de 60 (sessenta) dias a partir da data da vigência desta Resolução, inclusive os dados retroativos a janeiro de 2007 (SERGIPE, 2007).

Da mesma forma, na Seção de Prestação de Contas, a resolução também menciona a necessidade de que não somente se publique, mas que seja dada ampla publicidade, inclusive por meios eletrônicos (internet), da referida documentação, conforme art. 36:

Art. 36. O Poder Executivo deverá disponibilizar de forma permanente, o Anexo III, comprovantes das despesas pagas com recursos do FUNDEB, juntamente com o razão contábil, o extrato bancário e a conciliação da conta bancária citada no art. 26 desta Resolução, aos respectivos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, para fins de acompanhamento e fiscalização, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico (SERGIPE, 2007).

Ainda sobre a prestação de contas, a resolução exige que outros instrumentos de transparência devem ser publicados pelos Municípios, bimestralmente, além do RREO, como o demonstrativo das receitas e despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, destacando-se aquelas realizadas à conta do FUNDEB, através de dois anexos, melhor ilustrados no Quadro 8.

Quadro 8. Demonstrativos gerenciais

Instrumento	Caraterísticas	Prazo para publicar
Demonstrativo da MDE (Anexo II da Res. 243 TCE/SE)	Demonstrativo da Aplicação dos Recursos da MDE. Nele constam informações importantes como a arrecadação de impostos pelo Município e se foi cumprido o percentual mínimo na Educação de 25%, exigido pela CF/88.	Bimestralmente
Demonstrativo do FUNDEB (Anexo III da Res. 243 TCE/SE)	Demonstrativo da Aplicação dos Recursos do FUNDEB. Nele constam informações importantes como o total gasto com pagamento do Magistério, restos a pagar e saldo atual disponível da conta bancária.	Bimestralmente

Fonte: elaborado pelo autor com base na Resolução nº 243/2007 TCE/SE

Mesmo que possua mais de uma década desde a sua edição, a Res. 243/2007 tem permitido que cidadãos, entidades da sociedade civil e conselhos de controle social, com base nela, requisitem informações de natureza pública, o que pode ser considerado um elemento forte para *accountability* no estado de Sergipe.

2.4.3.2 Resolução nº 311, de 17 de maio de 2018

A Resolução nº 311/2018, do TCE/SE, é o primeiro dispositivo legal a tratar, especificamente (o termo consta no corpo da norma), da *accountability* no serviço público no Estado de Sergipe e dispõe sobre a disponibilização de dados e informações nos Portais da Transparência das Unidades Jurisdicionadas, estabelecendo procedimentos de fiscalização, avaliação e sanções a serem aplicadas pela Corte.

Logo em sua introdução, aquela Casa de Contas faz alusão às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 21), da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), no que se refere às boas práticas de transparência e *accountability*.

Essas normas podem ser entendidas como princípios de atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), um organismo autônomo que inclui a Auditoria Geral da Nação (Argentina), o Tribunal de Contas da União (Brasil), a

Controladoria Geral da República (Paraguai) e o Tribunal de Contas da República (Uruguai). Juntas, essas instituições buscam promover a boa governação e fomentar a *accountability* no bloco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), debatendo suas fronteiras e, sobretudo, seus desafios (BRASIL, 2011).

A Resolução é dividida em capítulos, incorporando conceitos advindos da LAI, como Transparência Ativa (inciso V do art. 2º), “que expressa a disponibilização sistêmica e tempestiva, pela unidade jurisdicionada, de dados e informações em seu Portal de Transparência, (...) independentemente de requerimentos e solicitações” (SERGIPE, 2018). Além de Transparência Passiva (inciso VI do art. 2º), que “expressa a disponibilidade de meios para que o usuário obtenha informações de interesse público ou geral, não divulgadas de imediato no portal da transparência” (SERGIPE, 2018).

No que concerne às exigências de Transparência Ativa, a resolução determina, em seu art. 4º, que as unidades jurisdicionadas disponibilizar em seus Portais da Transparência, independentemente de requerimentos e solicitações, sistematicamente e em tempo real, informações e dados relativos a:

- I – Estrutura Organizacional;
- II – Receita;
- III – Despesa;
- IV - Licitações e Contratos;
- V – Relatórios;
- VI – Recursos Humanos;
- VII – Outras informações a respeito de qualquer ato que implique geração de despesa ou decréscimo patrimonial;
- VIII- Seção específica para exibição de respostas às dúvidas mais frequentes da sociedade;
- IX – Seção específica para divulgação de informações solicitadas via SIC e e-SIC que possam ser de interesse coletivo ou geral;
- X – Instruções de navegação e glossário de termos técnicos com o objetivo de facilitar o manuseio, a pesquisa, a consulta e o entendimento das informações;
- XI – Notas explicativas: esclarecimentos relativos às situações que podem gerar dúvidas do usuário sobre o conteúdo da informação e da sua procedência (SERGIPE, 2018).

Quanto à Transparência Passiva, a resolução exige, em seu art. 5º, que as unidades jurisdicionadas deverão proporcionar os meios para que o usuário obtenha informações de interesse público ou geral, não disponibilizadas diretamente no Portal de Transparência, sendo eles: Serviço de Informação ao Cidadão (SIC); Sistema Eletrônico para recebimento e gerenciamento dos pedidos de acesso à informação (e-SIC); e Ouvidoria.

A resolução define, ainda, que as Prefeituras devem implementar e manter práticas de boa governança de forma permanente e com melhoria contínua, traduzidas num conjunto de medidas que facilitem os aspectos visuais, tecnológicos e de acessibilidade do sitio oficial e do portal da transparência. Nesse sentido, realizará fiscalizações, a qualquer tempo, de modo a avaliar os portais quanto à qualidade, classificando-os, de acordo com o art. 9º, em:

- I – elevado: maior ou igual a 90%
- II – satisfatório: maior ou igual a 70% e menor ou igual a 89,9%
- III – deficiente: maior ou igual a 40% e menor ou igual a 69,9%
- IV – crítico: igual ou maior a 0% e menor ou igual a 39,9% (SERGIPE, 2018).

Por fim, utilizando-se de sua faculdade enquanto órgão de controle externo, o Tribunal de Contas inclui na resolução a aplicação de sanções caso as inconsistências de desobediência ao princípio da transparência, persistam, sendo elas, em conformidade ao art. 14º:

- I – multa de R\$ 3.000,00 por critério de transparência desobedecido (...);
- II – motivação para a rejeição de contas do respectivo exercício financeiro (...);
- III – encaminhamento de procedimento junto ao Ministério Público do Estado de Sergipe por improbidade administrativa (...);
- IV – registro diretamente das inconsistências no portal SICONV do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujo efeito é a interdição das transferências voluntárias (...) (SERGIPE, 2018).

Por mais que seja recente, não tendo completado ainda um ano desde sua edição, a Res. 311/2018 tem sido utilizada como base para as avaliações semestrais dos portais da transparência, mostrando-se uma ferramenta de controle que pode revolucionar a forma como os gestores públicos governam.

2.4.4 Portais da Transparência

Foi a LC Nº 131/2009, ao emendar a LRF, que determinou que a transparência devesse ser assegurada mediante a publicação, em tempo real, em meios eletrônicos, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, mesmo que essa necessidade já constasse em legislações anteriores a ela.

Além disso, conforme afirma a CGU (BRASIL, 2013, p. 6), a LC nº 131/2009 “tornou obrigatória a adoção, por todos os entes da Federação, de um sistema integrado de administração financeira e controle. Os sistemas adotados devem atender ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo”. A referida Lei estabeleceu prazos para que os entes da Federação atendessem a nova determinação, sendo que no caso dos Municípios que possuísem entre cinquenta e cem mil pessoas, o prazo foi até maio de 2011, já para aqueles com até cinquenta mil habitantes, até 28 de maio de 2013. No caso de algum desses entes não disponibilizarem as informações exigidas até o prazo final, ele ficaria impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos da União e o titular do Poder Executivo estaria sujeito a responder por crime de responsabilidade (CGU, 2013).

Nesse sentido, em adição à LRF e LC nº 131/2009, também foi editado um Decreto, de nº 7.185/2010, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação. Quanto à expressão “tempo real”, a CGU (BRASIL, 2013) acrescenta que:

significa que as informações devem estar disponíveis até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema adotado pelo município, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento. Para garantir um padrão de qualidade em relação a essas informações, o Decreto nº 7.185/2010 elenca requisitos necessários e desejáveis aos sistemas por meio dos quais todos os entes, inclusive os municípios pequenos, devem disponibilizá-las. A possibilidade de armazenamento, importação e exportação dos dados disponíveis é obrigatória ao sistema, que também deve possuir mecanismos que garantam a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada (BRASIL, 2013, p. 7)

A União foi pioneira nesse aspecto, já que o Portal da Transparência do Governo Federal (ver Figura 3), cuja iniciativa é da CGU, foi lançado em 2004 e já permitia ao cidadão acompanhar a aplicação do dinheiro público federal, além de oferecer informações variadas para fomentar a prática do controle social com o objetivo promover a transparência pública. Nesse sentido, para atender às novas exigências da LC nº 131/2009, o Portal do Governo Federal passou a disponibilizar dados sobre a execução orçamentária e financeira, diariamente (CGU, 2013, p. 14).

Figura 3. Portal da transparência do Governo Federal



Fonte: Portal da Transparência (2018)

Com isso, o Portal do Governo Federal tornou-se referência para os portais na internet dos Municípios e demais entes da Federação. Quanto à legitimidade da CGU, Meirelles (2016, p. 804) é enfático ao dizer que a CGU, na esfera da União, é o órgão que “está no ápice do controle interno na defesa do patrimônio público, na auditoria pública, na correição, na prevenção e combate à corrupção, nas atividades de ouvidoria e no incremento da transparência (...)”.

O uso de ferramentas como os portais da transparência, através do governo eletrônico, possibilita uma melhoria na eficácia dos governos, aumenta a transparência e impele aos gestores públicos a necessidade de prestar contas. Segundo (Ryff, 2012, p. 26), esse modelo, que ela chama de *web 2.0*:

permite a prestação rápida, oportuna e adequada de serviços por parte do governo (eficácia), possibilita a disponibilização de informações relevantes, acessíveis e prontas para a boa compreensão dos cidadãos (transparência) e oferece aos governantes a oportunidade de prestar contas de seus atos e decisões (*accountability*) (RYFF, 2012, p. 26).

Dessa forma, os portais da transparência mostram-se, inequivocadamente, um instrumento fundamental para que cidadãos e segmentos da sociedade civil, como sindicatos e organizações não governamentais, possam fiscalizar e monitorar,

sem custos, as ações dos gestores, através da obtenção de informações públicas confiáveis e em tempo real.

3 METODOLOGIA

Este capítulo busca evidenciar quais são os caminhos que o pesquisador deve percorrer de acordo com objetivos da sua pesquisa. Dessa forma, serão discutidas a caracterização do estudo, as questões de pesquisa, as variáveis adotadas, os municípios investigados, a seleção dos sujeitos, o método da pesquisa, os instrumentos de coleta de dados e o tratamento dos dados.

Como objetivo geral, o presente estudo busca discutir a prática da *accountability* por parte das administrações públicas municipais em Sergipe. Com fins de atender este objetivo, foram estabelecidos e serão obedecidos os procedimentos metodológicos descritos.

3.1 Caracterização do Estudo

De acordo com Vergara (1998, p. 44), há várias taxinomias de tipos de pesquisa, das quais ela destaca, quanto aos fins: exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplica e intervencionista. Já quanto aos meios de investigação, a autora as classifica como pesquisa de campo, de laboratório, telematizada, documental, bibliográfica, experimental, *ex-post-facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso.

Para a supracitada autora, pesquisas descritivas têm como finalidade principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis (VERGARA, 1998). Segundo a autora, essa modalidade de pesquisa não tem compromisso de explicar os fenômenos objetos da descrição, embora sirva de base para tal. Sendo assim, quanto ao fim, a presente pesquisa possui natureza **descritiva**, pois o objetivo geral busca avaliar e discutir o fenômeno da *accountability* em Sergipe à luz dos portais da transparência dos pequenos municípios, da própria percepção dos munícipes e do TCE/SE.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa pode ser dividida em qualitativa, quantitativa ou uma combinação de ambos. Na concepção de Richardson (2015, p. 70) a abordagem quantitativa “caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas [...]”. Já a qualitativa, busca:

descrever a complexidade de determinados problemas, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, 2015, p. 80).

No que se refere à abordagem do problema, a pesquisa é **quali-quantitativa**. Qualitativa já que seu objetivo é discutir e compreender determinado fenômeno (*accountability*), à luz da percepção e a expectativa dos indivíduos da região (sociedade) e do Tribunal de Contas, além da análise dos portais. Quantitativa porque quantifica os dados obtidos pelos instrumentos de pesquisa e porque utiliza método estatístico para identificar a possível relação entre as variáveis.

3.2 Questões de Pesquisa

Levando em consideração os objetivos específicos como os fios condutores desta pesquisa, chegou-se às seguintes questões de pesquisa:

- a) Quais são as perspectivas dos munícipes sobre as práticas de *accountability* nos municípios investigados, à luz das dimensões de transparência, prestação de contas, participação e controle?
- b) A partir de seus aspectos funcionais, de conteúdo publicado, divulgação de boas práticas e mecanismos de interação, os portais da transparência são capazes de promover a *accountability* e a transparência?
- c) Quais são as ações, os desafios e os horizontes do Tribunal de Contas de Sergipe na construção de práticas de *accountability* mais efetivas nos municípios sergipanos investigados?

3.3 Variáveis e Indicadores

Para Richardson (2015, p. 117), as variáveis possuem duas características essenciais: “(a) são aspectos observáveis de um fenômeno; (b) devem apresentar variações ou diferenças em relação ao mesmo ou a outros fenômenos”. Quanto à primeira dimensão, segundo o autor, as variáveis podem ser definidas como “características mensuráveis de um fenômeno, que podem apresentar diferentes

valores ou ser agrupadas em categorias” (ROCHA, 2015, p. 117). Já em relação à segunda característica, o autor alude que ela deve variar tanto em relação ao mesmo fenômeno quanto a outros.

Já Vergara (1998, p. 46), define variável como um “valor que pode ser dado por quantidade, qualidade, característica, magnitude, variando em cada caso individual”. Como exemplo, a autora utiliza a expressão “sociedade globalizada”, apontando que a palavra “globalizada” é a variável do conceito “sociedade”. Dessa forma, para a discussão da *accountability*, à luz dos portais da transparência dos municípios, serão utilizadas, nesta pesquisa, as seguintes variáveis:

Variável 1: perspectiva dos munícipes quanto à *accountability*. Aqui será levantada a percepção das pessoas sujeitas da pesquisa quanto à *accountability* em suas dimensões de prestação de contas, transparência, participação e controle. Os indicadores, nessa variável, serão: Município onde reside; ocupação; prestação de contas; transparência, controle social, participação cidadã, patrimonialismo, portais da transparência e controle externo.

Variável 2: portais da transparência. Nessa variável serão analisados os portais como um todo. O objetivo principal é identificar se os portais são de fácil manuseio, intuitivos e, sobretudo, se o conteúdo das informações necessárias à *accountability* possui qualidade e se são realmente publicados em tempo real e com linguagem de fácil compreensão (com destaque para os instrumentos de gestão fiscal). Para tal, serão avaliados os seguintes indicadores: estrutura; conteúdo; boas práticas de transparência; e interação com cidadão (transparência passiva). Os itens/documentos a serem avaliados em cada um dos indicadores são:

- Estrutura: layout; links diretos (atalhos); e Diário Oficial eletrônico;
- Conteúdo: detalhamento de receitas e despesas; PPA; LDO; LOA; RAG; RREO; RGF; demonstrativos do FUNDEB; demonstrativos da MDE; licitações; nível de atualização; e legibilidade dos arquivos disponibilizados;
- Boas práticas de transparência: folhas de pagamento detalhadas (analíticas) por natureza de vínculo (efetivo, contratado, comissionado), contendo: vencimento bruto, data de admissão e gratificações; cumprimento dos limites da LRF no gasto com pessoal; e divulgação de diárias e passagens;
- Interação com o cidadão (transparência passiva): Ouvidoria; e-SIC; Perguntas frequentes (FAQ); e Informações detalhadas dos órgãos e secretarias.

Variável 3: papel do TCE quanto à consolidação da *accountability* em Sergipe. Aqui será investigado como o TCE observa a *accountability* hoje em Sergipe, a partir da reflexão do Procurador do Ministério Público Especial daquela Corte, quanto aos seguintes indicadores: cenário atual; maiores dificuldades para consolidação; participação cidadã e ações; portais da transparência; e perspectivas futuras e sugestões.

De acordo com os conceitos apresentados, as variáveis supracitadas estão contidas no Quadro 9.

Quadro 9. Variáveis, indicadores e questões de pesquisa

Variável	Indicadores	Questões
Percepção dos munícipes quanto à <i>accountability</i>	Município onde reside;	Questões de 1 a 11 do questionário de percepção da <i>accountability</i> pela população (Apêndice A)
	Ocupação;	
	Prestação de contas;	
	Transparência;	
	Controle social;	
	Participação cidadã;	
	Patrimonialismo;	
	Portais da transparência;	
Controle externo.		
Portais da transparência	Estrutura;	Questões de 1 a 22 do Roteiro de Observação Sistemática dos Portais (Apêndice B)
	Conteúdo;	
	Boas práticas de transparência;	
	Interação cidadã (transparência passiva).	
Percepção do TCE quanto à <i>accountability</i>	Cenário nos últimos anos;	Questões de 1 a 5 da entrevista com o TCE sobre a percepção da <i>accountability</i> (Apêndice C)
	Dificuldades junto aos municípios;	
	Combate ao patrimonialismo;	
	Portais da transparência;	
	Perspectivas futuras.	

Fonte: elaboração do autor (2019)

3.4 Municípios investigados

O estado de Sergipe possui 75 municípios, distribuídos em 3 mesorregiões:

Agreste, Sertão e Leste sergipanos. Todos possuem portais da transparência ativos. Para fins desta pesquisa, contudo, optou-se por limitar a análise aos portais dos municípios que possuem uma população estimada entre 10 e 20 mil habitantes, de acordo com a última estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada em 2018, o que delimitou o grupo para 25 municípios, 34% do total.

Tal recorte se deu por ter-se levado em consideração que municípios menores contam com menor estrutura administrativa e menor orçamento total disponível para investir em ferramentas tecnológicas avançadas, o que podem ser elementos não facilitadores para a consolidação da *accountability* e da transparência.

Além disso, a pesquisa, a princípio, pretendia-se analisar os portais dos municípios com menos de 10 mil habitantes (em termos quantitativos, os menores), porém a legislação atual, mais especificamente, a LAI, no parágrafo 4º do art. 8, **dispensa os municípios com menos de 10 mil habitantes de postarem informações orçamentárias, em tempo real, em seus portais**, conforme texto da lei. Por esta razão, esse grupo de municípios pequenos foi excluído da análise do trabalho. Os municípios examinados na pesquisa são os que constam no Quadro 10.

Quadro 10. Municípios investigados

Município (por densidade populacional)	Endereço do Portal
1. Salgado	https://www.salgado.se.gov.br/
2. Riachão do Dantas	https://www.riachaododantas.se.gov.br/
3. Neópolis	https://www.neopolis.se.gov.br/
4. Japaratuba	https://www.japaratuba.se.gov.br/
5. Ribeirópolis	https://www.ribeiropolis.se.gov.br/
6. Areia Branca	https://areiabranca.se.gov.br/
7. Cristinápolis	https://www.cristinapolis.se.gov.br/
8. Campo do Brito	https://www.campodobrito.se.gov.br/
9. Indiaroba	https://www.indiaroba.se.gov.br/
10. Maruim	https://maruim.se.gov.br/
11. Carmópolis	https://www.carmopolis.se.gov.br/
12. Frei Paulo	https://www.freipaulo.se.gov.br/
13. Monte Alegre	https://www.montealegredesergipe.se.gov.br/
14. Pacatuba	https://www.pacatuba.se.gov.br/

15. Santa Luzia do Itanhy	https://www.santaluziadoitanhi.se.gov.br/
16. Japoatã	https://www.japoata.se.gov.br/
17. Tomar do Geru	https://www.tomardogeru.se.gov.br/
18. Malhador	https://www.malhador.se.gov.br/
19. Santo Amaro das Brotas	https://www.santoamarodasbrotas.se.gov.br/
20. Gararu	https://gararu.se.gov.br/
21. Moita Bonita	https://www.moitabonita.se.gov.br/
22. São Domingos	https://www.saodomingos.se.gov.br/
23. Rosário do Catete	https://www.rosariodocatete.se.gov.br/
24. Arauá	https://araua.se.gov.br/
25. Riachuelo	http://riachuelo.se.gov.br/

Fonte: Portais dos Municípios

3.5 Seleção dos Sujeitos

Para Vergara (1998, p. 50), “sujeitos da pesquisa são as pessoas que fornecerão os dados de que você necessita. Às vezes, confunde-se com ‘universo e amostra’, quando estes estão relacionados com pessoas”. Sendo assim, são sujeitos envolvidos na pesquisa, para atender aos objetivos específicos a) e c), respectivamente:

- População de cada um dos 25 municípios investigados, englobando professores (sobretudo), estudantes, servidores públicos, conselheiros de controle social, vereadores, autônomos, etc;
- Procurador do Ministério Público Especial do TCE/SE, o Sr. Eduardo Santos Rollemberg Côrtes.

3.6 Método da Pesquisa

Para Matias-Pereira (2016), o método da pesquisa pode ser compreendido, em um sentido amplo, como a maneira que o pesquisador escolhe para verificar a veracidade dos fatos ou explicar a os fenômenos examinados, o que pode ser feito de maneira qualitativa ou quantitativa. Sendo assim, no viés quali-quantitativo da pesquisa, os métodos utilizados foram a **análise de conteúdo** e a **observação sistemática**.

No âmbito do processo metodológico, Severino (2007, p. 121) define a

análise de conteúdo como uma “metodologia de tratamento e análise de informações constantes de um documento, sob a forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens: escritos, orais, imagens, gestos”. Segundo ele, envolve a análise do conteúdo das mensagens e busca pelo seu significado. Já Moraes (1999) vê a análise de conteúdo como um método que objetiva a descrição e interpretação de toda classe de documentos e textos. Tal análise, segundo o autor:

conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum (...). Essa metodologia de pesquisa faz parte de uma busca teórica e prática, com um significado especial no campo das investigações sociais. Constitui-se em bem mais do que uma simples técnica de análise de dados, representando uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias (MORAES, 1999, n.p).

Para o autor, contudo, estes dados possuem natureza bruta e devem ser processados para que seja possível, posteriormente, compreendê-los, interpretá-los e inferir os objetivos da pesquisa. Além disso, segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo possui duas funções, sendo elas a função heurística, que enriquece a tentativa exploratória e aumenta a propensão à descoberta, e a função de administração de prova, que se trata de hipóteses sob formas de questões ou de afirmações provisórias que servirão de diretrizes para o método de análise sistemática.

Outro método de pesquisa adotado foi a **observação** que, para Marconi e Lakatos (2011, p. 76), é um elemento básico de investigação científica que “desempenha papel importante nos processos observacionais, no contexto da descoberta, e obriga o investigador a um contato mais direto com a realidade”. Para as autoras, se planejada sistematicamente, formulada segundo um plano de pesquisa e sujeita a verificações e controles, a observação torna-se científica. Além disso, a observação oferece uma série de vantagens, como: possibilita meios diretos para estudar ampla variedade de fenômenos, permite a coleta de dados sobre atitudes comportamentais, depende menos da introspeção e permite a evidência de dados que não estejam constantes em entrevista ou questionários (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 76).

Ainda para Marconi e Lakatos (2011), a observação possui várias

modalidades, podendo ser classificadas quanto aos meios (assistemática e sistemática/estruturada), ao envolvimento do observador (participante e não participante), ao número de observações (individual e em equipe). Para fins desta pesquisa, a observação será sistemática, não participante e individual. A observação **sistemática ou estruturada**, segundo as autoras, também utiliza instrumentos diversos para a coleta dos dados ou fenômenos observados, sendo realizada em condições controladas, objetivando responder a propósitos preestabelecidos. Para as autoras “o observador sabe o que procura e o que carece de importância em determinada situação; deve ser objetivo, reconhecer possíveis erros e eliminar sua influência sobre o que vê ou recolhe” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 78).

3.7 Instrumentos de coleta de dados

Quanto aos instrumentos de coleta de dados, Vergara (1998) diz que este é o momento onde o leitor deve ser informado sobre como o pesquisador obteve os dados que irão responder o problema. Para a autora, tais instrumentos podem ser a observação, o questionário, o formulário e a entrevista. A pesquisa utilizou-se do **questionário eletrônico** e da **entrevista estruturada** para a percepção dos munícipes e do TCE/SE e do **formulário de observação** para a observação sistemática e análise de conteúdo dos portais.

De acordo com Martins (2009, p. 94-95), cada vez mais frequente no processo de coleta de informações, dados e evidências, o questionário eletrônico oferece uma série de vantagens, das quais se destacam: menores custos (materiais, *input* de dados, tratamento de dados, deslocamentos); maior velocidade nas respostas; possibilidade de distribuir para um grande número de potenciais respondentes.

Sendo assim, o **questionário eletrônico** de percepção da *accountability* pelos munícipes (Apêndice A), contendo 10 assertivas e 01 pergunta aberta, foi disponibilizado, no período de 22 a 28 de fevereiro de 2019, em grupos de *Whatsapp* de professores e funcionários públicos dos 25 municípios sujeitos da pesquisa, tendo sido respondido por 232 pessoas que acessaram o link <https://goo.gl/forms/IL5W0RyaCsDIZ7Wh2>. As respostas subjetivas referentes à questão de número 11 foram tabuladas e sistematizadas *ipsis literis* no Apêndice D da pesquisa.

A medida adotada pelo instrumento de coleta de dados foi uma adaptação da Escala de Rensis Likert, com uma variação intervalar de 1 a 7, a que foram atribuídos os graus favoráveis ou desfavoráveis para cada uma das 10 assertivas, conforme o Quadro 11. Ou seja, quanto mais próximo do 1, menor seria a satisfação/concordância do munícipe em relação à dimensão da *accountability* contida na assertiva. A escala de 7 pontos foi escolhida nesta metodologia por permitir maior nuance e amplitude nas respostas dos munícipes.

Quadro 11. Escala de Likert de 7 pontos

Grau	Conceito
1	Discordo totalmente
2	Discordo muito
3	Discordo
4	Indiferente
5	Concordo
6	Concordo muito
7	Concordo totalmente

Fonte: autor da pesquisa, adaptado da Escala de Likert

Já a **entrevista** foi realizada por e-mail com o Procurador Especial do TCE/SE, o Sr. *Eduardo Santos Rolemberg Cortes*, tendo sido realizada no dia 28/02/2019 às 16:29. As 5 perguntas constam no Apêndice C e sua transcrição *ipsis literis* consta no subcapítulo 4.4 deste trabalho, intitulado Percepção da *accountability* pelo TCE.

Para a observação sistemática utilizou-se um **formulário** intitulado Roteiro de Observação Sistemática dos Portais da Transparência (Apêndice B), elaborado à luz do 2º objetivo específico da pesquisa. Os dados foram extraídos exclusivamente dos sítios municipais das 25 Prefeituras no período de 20 a 28 de fevereiro de 2019, levando em conta os indicadores estrutura, conteúdo, boas práticas e interação. O formulário, de preenchimento individual, foi inspirado no Anexo Único da Resolução nº 05/2016, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), que possui recomendações para verificação do cumprimento da legislação de transparência; e no trabalho de investigação de portais da transparência utilizado por Vale (2017).

Para possibilitar uma análise mais objetiva dos elementos dos portais também foi utilizada a escala intervalar de Likert, variando de 1 a 7, conforme Quadro 12. A observação sistemática gerou 25 formulários individuais (Apêndice F), referentes a cada um dos 25 portais da transparência observados, contendo o detalhamento dos 22 elementos que foram observados ou não pelos gestores públicos e que resultaram na atribuição objetiva dos pontos da escala de Likert. Quanto mais próximo de 1 for o elemento de análise, menor é a sua capacidade de atender à sua função.

Quadro 12. Escala de Likert de 7 pontos

Grau	Conceito
1	Não cumpre
2	Cumprir muito mal e fere as normas
3	Cumprir mal
4	Cumprir razoavelmente
5	Cumprir bem
6	Cumprir muito bem
7	Cumprir perfeitamente

Fonte: autor da pesquisa, adaptado da Escala de Likert

3.8 Tratamento dos dados

Para Vergara (1998), a fase de tratamento dos dados diz respeito ao segmento do trabalho onde o leitor é explicado como os dados serão tratados, sendo necessário elucidar o porquê de tal tratamento ser adequado aos propósitos do projeto. Segundo a autora:

os dados podem ser tratados de forma quantitativa, isto é, utilizando-se procedimentos estatísticos, como o **teste de hipóteses**. Há dois grandes grupos de testes estatísticos: paramétricos e não paramétricos. Entre os paramétricos, é possível destacar: análise de variância, correlação, teste *t* de Student, **Qui-quadrado**, regressão, proporção. Testes não paramétricos incluem: Mann-Whitney, Kruskal-Wallis, Wilcoxon. Os dados também podem ser tratados de forma qualitativa como, por exemplo, codificando-os, apresentando-os de forma mais **estruturada e analisando-os** (VERGARA, 1998, p. 56-57, grifo nosso).

Dessa forma, o presente capítulo se dividirá em dois momentos: a etapa

quali-quantitativa, onde se adotou uma abordagem quantitativa para a sistematização dos dados, seguido de uma análise qualitativa, estruturando e analisando esses dados de acordo com os objetivos específicos e os seus respectivos indicadores; e a etapa quantitativa, onde se adotou procedimento estatístico através do teste paramétrico de hipóteses chamado Qui-quadrado para analisar possível associação entre a variável percepção da *accountability* pelos municípios e as características dos municípios (escolaridade, população, orçamento, IDHM).

3.8.1 Etapa quali-quantitativa

No tocante ao questionário de percepção da *accountability* pelos municípios, ele foi elaborado na plataforma *Google Docs*, recurso virtual que permite a criação de questionários seguros e intuitivos e a geração, em tempo real, de planilhas com os dados coletados de forma sigilosa e sistematizada. Com a coleta de dados, foram obtidas 2.404 respostas, referentes às 10 assertivas e à questão aberta. Os dados foram exportados para uma planilha do *Microsoft Office Excel 2010* onde foram categorizados de acordo com a Escala Intervalar de Likert, que serviu para medir o nível de concordância/discordância para cada uma das assertivas. De acordo com Martins (2009, p. 96), a Escala tipo Likert é um enfoque bastante utilizado nas investigações sociais, sendo que:

Consiste em um conjunto de itens apresentados em forma de afirmações, ante os quais se pede ao sujeito que externar a sua reação, escolhendo um dos cinco, ou sete, pontos de uma escala. A cada ponto, associa-se um valor numérico. Assim, o sujeito obtém uma pontuação para cada item, e o somatório desses valores (pontos) indicará sua atitude favorável, ou desfavorável, em relação ao objeto, ou representação simbólica que está sendo medida. As afirmações qualificam positivamente ou negativamente o objeto de atitude que está sendo medido (...). As afirmações podem ter direção favorável (positiva) ou desfavorável (negativa) (MARTINS, 2009, p. 96).

O tipo de Escala de Likert adotada foi o de grau de concordância de 7 pontos. Porém, ao contrário de Martins (2009), optou-se pela abordagem quantitativa sugerida por Oliveira (2005), com um olhar mais crítico, que é de definir o *Ranking Médio* (RM) das assertivas do questionário de modo a mensurar o grau de concordância dos sujeitos. Realizou-se isso com a obtenção do RM da pontuação

atribuída às respostas, calculada através da Média Ponderada (MP) da frequência de respostas e os graus da escala, onde os valores menores que 4 são considerados como discordantes e maiores que 4 como concordantes, considerando uma escala de 7 pontos. O valor exatamente 4 seria considerado “indiferente” ou “sem opinião”, sendo o “ponto neutro”.

Os RM foram calculados com base na Média Ponderada (MP) de cada questão (assertiva) da pesquisa, utilizando-se da seguinte estratégia:

$$\text{Média Ponderada (MP)} = \sum (fi \cdot Vi)$$

$$\text{Ranking Médio (RM)} = \text{MP} / (\text{NS})$$

Onde *fi* significa a frequência observada de cada resposta para cada item, *Vi* o valor de cada resposta e **NS** o número de sujeitos. Com essa fórmula, quanto mais próximo de 7 estiver o RM, maior o nível de concordância do sujeito da pesquisa. A Tabela 2 ilustra o método:

Tabela 2. Cálculo de *Ranking* Médio (RM)

Assertiva	Frequência de sujeitos (<i>fi</i>) para cada valor (<i>Vi</i>)							
Eu acesso o Portal da Transparência do meu Município.	1	2	3	4	5	6	7	RM
	43	18	20	34	40	19	58	4,29

Fonte: adaptado de Oliveira (2005) com base nos dados da pesquisa

Após a etapa quantitativa, foi estruturado e analisado o RM de cada assertiva do questionário, à luz do referencial teórico, relacionando-os ao campo aberto da pesquisa, onde cada respondente deu contribuições qualitativas para o questionário, além dos resultados dos demais capítulos. Dessa forma, o trabalho ficou estruturado de acordo com os indicadores da pesquisa.

A mesma metodologia de média ponderada e *ranking* médio foi utilizada, de forma análoga, para o formulário do Roteiro de Observação Sistemática dos Portais da Transparência, onde se buscou analisar a capacidade dos portais em promover a *accountability*. Ao invés dos pontos fornecidos pelos respondentes, no formulário foram atribuídos pelo pesquisador pontos para cada um dos 22 elementos analisados em cada um dos portais com base na legislação vigente e nas normas

padronizadoras.

Desse modo, enquanto na percepção dos municípios buscou-se avaliar o grau de concordância (discordo, neutro, concordo), no roteiro de observação buscou-se identificar o grau de atendimento (ou funcionalidade) dos portais (não atende, razoável, atende). O capítulo também foi estruturado de acordo com os 4 indicadores da pesquisa (estrutura, conteúdo, boas práticas e interação), utilizando a literatura, a legislação e as opiniões dos municípios como contraponto ou reforço dos resultados.

Na fase qualitativa referente à percepção da *accountability* pelo TCE, aplicou-se uma entrevista estruturada com o Procurador do Ministério Público Especial do TCE/SE, composta por 5 perguntas abertas, a fim de conhecer os aspectos relevantes para esta pesquisa, tendo-se estruturado esta etapa com base nos indicadores.

3.8.2 Etapa quantitativa (teste de hipóteses com o Qui-quadrado)

Também foi adotada na pesquisa a abordagem puramente quantitativa sugerida por Vergara (1998), tendo-se optado pelos testes estatísticos da modalidade Qui-quadrado, onde o interesse foi observar frequências em tabelas de contingência para verificar a existência de associação entre os grupos definidos pelas variáveis. Para Fávero et al. (2009, apud, GUIMARÃES, 2016, p. 22), quando se busca identificar a existência de diferenças significativas entre um conjunto de dados observados (frequência) e a tendência central da distribuição (distribuição teórica), é indispensável submeter tais dados a um Teste de Aderência. Por esta razão, optou-se pelo teste Qui-quadrado (χ^2) em virtude de sua adequação à dados de amostra em que a variável nominal assume duas ou mais categorias (FÁVERO et al., 2009, apud GUIMARÃES, 2016, p. 22).

No caso desta pesquisa, a hipótese nula a ser testada é a de que não existe associação entre os resultados obtidos na percepção da *accountability* pela população e os dados categóricos dos municípios investigados (população, nível de escolaridade, IDHM e orçamento anual de 2018). O teste χ^2 calcula primeiro uma estatística χ^2 por meio da fórmula:

$$\chi_{cal}^2 = \sum_{i=1}^n \frac{(O_i - E_i)^2}{E_i}$$

Onde:

O_i = número de casos observados na i -ésima categoria;

E_i = número de casos esperados na i -ésima categoria quando H_0 ;

n = número de categorias.

Ainda segundo Fávero et al. (2009, apud, GUIMARÃES, 2016, p. 23), os valores críticos desta tabulação são tabelados e o procedimento de aplicação do teste Qui-quadrado é listado a seguir:

- a) Fixar a hipótese nula H_0 e a hipótese alternativa H_1 . A hipótese nula H_0 afirma não haver discrepâncias entre as frequências observadas (O_i) e as frequências esperadas (E_i), enquanto a hipótese alternativa H_1 afirma haver discrepâncias;
- b) Fixar o nível de significância α do teste;
- c) Escolher a variável Qui-quadrado com $\nu = n - 1$ graus de liberdade;
- d) Calcular o valor observado da estatística do teste utilizando a Equação 1;
- e) Determinar a probabilidade de ocorrência associada à H_0 , com base na tabela de distribuição Qui-quadrado;
- f) Se o valor obtido for igual ou menor que α , rejeita-se a hipótese nula H_0 . Caso contrário, aceita-se H_0 .

Para essa pesquisa, o nível de significância (α) utilizado foi de 1%, com 2 graus de liberdade $\nu = (r - 1) \times (c - 1)$, com a tabela de distribuição Qui-quadrado indicando o valor de 13,816. Além disso, no tocante à amostra, para o cálculo do valor esperado (E_i), o método adotado foi o de Barrow (2007), uma vez que este também possui um olhar crítico, demonstrando preocupação quanto à delimitação precisa da amostra, sugerindo que “uma maneira rápida de calcular o valor esperado em qualquer célula é multiplicando o total da linha apropriada pelo total da coluna e

dividir o resultado pelo total geral”, assim:

$$Ei = \frac{\text{total da linha } X \text{ total da coluna}}{\text{total geral}}$$

Os resultados do teste Qui-quadrado podem levar a confirmação de associação relevante entre as variáveis categóricas analisadas. Nas análises, portanto, serão apresentados os resultados do teste Qui-quadrado para os quais o teste foi coerente com as definições citadas acima. Para a obtenção dos resultados foi utilizado o *Microsoft Office Excel* 2010.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo da pesquisa serão evidenciados os resultados obtidos de acordo com os objetivos específicos, suas variáveis e indicadores, estruturados e analisados de acordo com os dados coletados e visando responder ao problema proposto. Dessa forma, dividiu-se o capítulo nas seguintes seções: Percepção da *accountability* pelos munícipes; Análise dos portais da transparência; Percepção da *accountability* pelo TCE.

4.1 Percepção da *accountability* pelos munícipes

O exercício da *accountability*, segundo Campos (1990), é determinado pela qualidade das relações que se constroem entre o governo e os cidadãos; entre a burocracia e clientelas.

Dessa forma, para compreender a percepção dos munícipes sobre as dimensões/práticas da *accountability* foi aplicado um questionário contendo 10 assertivas buscando medir o nível de concordância/discordância entre eles em relação a tais dimensões (prestação de contas, transparência, estímulo ao controle social, participação na elaboração do orçamento, combate ao patrimonialismo, portal da transparência e controle externo), além de 01 pergunta aberta questionando-os sobre as dificuldades e sugestões nesse sentido. Após a sistematização e tabulação das respostas, chegou-se aos dados que serão discutidos no decorrer deste capítulo.

4.1.1 Identificação dos sujeitos da pesquisa

Participaram da pesquisa um grupo de 232 pessoas, composto majoritariamente por professores (83,62%), professores que são conselheiros de controle social (5,17%), estudantes (4,31%), servidores públicos (0,86%), vereadores (0,86%) e outros (5,17%), todos residentes dos 25 municípios sergipanos objetos desta pesquisa.

4.1.2 Prestação de contas

Neste item buscou-se saber do munícipe se ele está de acordo com o nível de prestação de contas em relação às metas orçamentárias do Município e às promessas feitas durante a campanha eleitoral. De acordo com Campos (1990), essa era uma das dimensões da *accountability* que à época da sua pesquisa não podia ser mensurada porque não havia instrumentos eficazes que pudessem fazê-lo – naquele período da jovem democracia brasileira, e na transição da administração pública burocrática para a gerencial, a LRF, com seus instrumentos de mensuração de eficiência no gasto público, ainda não era uma realidade.

Para **72,42%** dos respondentes essa dimensão da *accountability* não é atendida em seus respectivos municípios, já que se localizam à esquerda da escala (que representa discordância), e apenas 15,08% alegaram que tal dimensão seja atendida. Somado aos 12,50% que votaram no valor neutro, o *Ranking* Médio (RM) obtido através da Média Ponderada (MP) foi de **2,41** para a prestação de contas, conforme Quadro 13.

Quadro 13. Percepção dos munícipes quanto à prestação de contas

Nível de concordância/discordância com as dimensões da <i>accountability</i>									
Questões	Discorda			Neutro	Concorda			Resultado	
	1	2	3	4	5	6	7	MP	RM
Q1. Prestação de contas	52,16%	12,07%	8,19%	12,50%	6,03%	3,88%	5,17%	558	2,41

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Nesse sentido, alguns munícipes utilizaram o campo aberto do questionário para incluir exemplos do cotidiano que dificultam ou impedem que a prestação de contas seja efetiva, como foi o caso dos respondentes 10 e 33. Através de suas falas, abaixo, é possível compreender o baixo índice que a prestação de contas recebeu.

A gestão municipal deveria fazer uma audiência pública de 6 em 6 meses com a finalidade de apresentar como estão sendo gasto [sic] os recursos públicos e o que poderia melhorar, além de discutir o que está dando certo e que se precisa mudar (RESPONDENTE 10).

1. Realização de audiências públicas e ampla publicidade das mesmas. 2. Demonstração das metas a serem realizadas pelo município. 3. Demonstração das previsões de repasses de recursos. 4. Demonstração

das metas alcançadas e possíveis entraves (RESPONDENTE 33).

Tal percepção vai ao encontro das definições de *accountability* discutidas na revisão bibliográfica desta pesquisa, que reforçam o conceito de que os gestores públicos devem prestar esclarecimentos à sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos, uma vez que são meros gestores/administradores e não titulares da coisa pública.

4.1.3 Transparência

O segundo elemento de análise de percepção da *accountability* é o nível de transparência dos Municípios em relação aos gastos públicos, traduzida na publicação, permanente e de forma clara, de documentos que comprovem a responsabilidade, lisura e eficiência no trato com a coisa pública, como a divulgação das folhas de pagamento, diárias, passagens, licitações, etc.

O RM obtido para o elemento Transparência foi de **2,78**, com base em um total de **68,96%** respondentes que discordam da afirmativa “*O meu Município é transparente em relação aos gastos públicos (folhas de pagamento, diárias, processos licitatórios, etc)*”, **9,05%** que adotaram resposta neutra e **21,99%** que concordam com a assertiva, conforme Quadro 14.

Quadro 14. Percepção dos munícipes quanto à transparência

Nível de concordância/discordância com as dimensões da <i>accountability</i>									
Questões	Discorda			Neutro	Concorda			Resultado	
	1	2	3	4	5	6	7	MP	RM
Q2. Transparência	40,52%	14,22%	14,22%	9,05%	8,19%	7,33%	6,47%	645	2,78

Fonte: dados da pesquisa (2019)

O baixo resultado obtido pela votação dos 232 respondentes encontra eco no Índice Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º, elaborado pela CGU, que aponta Sergipe como um dos estados menos transparentes do país, cuja classificação atual é 23 entre 27 estados analisados, atrás apenas de Roraima, Acre, Bahia e Amapá.

Este item também foi contemplado no campo aberto do questionário, sendo que os complementos dos respondentes 17, 30, 47, 63, 66 e 80 ilustram o problema:

Falta uma maior clareza nos dados informados pois são bem complexos para o entendimento de pessoas que não domina [sic] a área contábil (RESPONDENTE 17).

Mais informações claras e objetivas. Fiscalização adequada (RESPONDENTE 30)

Falta de interesse, porque não se quer mostrar as irregularidades. Papelada documental não está pronta em tempo hábil mensalmente. Burocracias e muito enfeite de critérios fazem com que a população não entenda nada e por isso tem medo de serem [sic] mais atuantes (RESPONDENTE 47).

Ser mais fácil de compreender (RESPONDENTE 63).

Descrever os gastos de forma eficiente e que a população entenda das receitas e despesas do município e onde está sendo gastos as receitas e que as câmaras municipais e o tribunal de contas exerça [sic] seu papel que é fiscalizar a aplicação do dinheiro público (RESPONDENTE 66).

Os portais serem mais acessíveis e com menos números de informações (RESPONDENTE 80).

Depreende-se das respostas acima que o obscurantismo técnico dos documentos publicados constitui um óbice para a consolidação da transparência. Frise-se que a LAI, em seu art. 5º, considera que o direito de acesso à informação está intimamente relacionado à necessidade de que esses dados e informações sejam concedidos de forma clara e com linguagem de fácil compreensão.

De acordo com Mileski (2006), a possibilidade do controle exercido pela população através da participação cidadã somente dá-se por intermédio da transparência, sobretudo a transparência fiscal, fator de relevância para o estabelecimento da boa governança. Segundo o autor, possibilitar o conhecimento público dos elementos da política fiscal e dos seus resultados, através da transparência fiscal, amplia o controle popular sobre os governos.

Como pode ser visto, a qualidade da transparência nos gastos do poder público encontra várias fronteiras, desde a não disponibilização de informações, à falta de clareza e acessibilidade ao cidadão comum – sendo as duas últimas as que mais encontram eco nas respostas dos respondentes.

4.1.4 Estímulo ao controle social

Pinho e Sacramento (2009) identificam o controle social no contexto da nova

gestão pública, conceituando-o como um mecanismo de avaliação *ex post* das políticas públicas, onde os cidadãos se tornam controladores dos governantes para além do momento eleitoral, mas no decorrer de todo o mandato dos seus representantes. Para os autores, sistemas de avaliação como o controle social servem para mensurar o desempenho dos gestores públicos e exigir a prestação de contas, seja pela execução, seja pelos resultados obtidos dessas ações (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Nesse sentido, confrontados com a assertiva de que o Município cria um ambiente favorável à prática do controle social, isto é, o monitoramento e a fiscalização cidadã da aplicação dos recursos públicos, **75,43%** dos munícipes afirmaram discordar dela (50% discordaram totalmente), o que resultou em um RM de **2,39** para o estímulo ao controle social, conforme Quadro 15.

Quadro 15. Percepção dos munícipes quanto ao estímulo ao controle social

Nível de concordância/discordância com as dimensões da <i>accountability</i>									
Questões	Discorda			Neutro	Concorda			Resultado	
	1	2	3	4	5	6	7	MP	RM
Q3. Estímulo ao controle social	50,43%	11,21%	13,79%	10,34%	6,90%	2,59%	4,74%	554	2,39

Fonte: dados da pesquisa (2019)

No tocante aos conselhos de controle social, os munícipes se manifestaram quanto às inúmeras fragilidades desses colegiados – fatores, para eles, que comprometem a eficácia do seu funcionamento. Foi o caso dos respondentes 7, 19, 34 e 65:

O município deve promover oportunidade de interação social aos munícipes. Assim como, oferecer condições para o bom funcionamento do conselho de controle social (RESPONDENTE 7).

A ausência da população nas decisões do município torna inviável uma melhor fiscalização e o tribunal de contas deve atuar em parceria com os conselhos de controle social, o que não acontece (RESPONDENTE 19).

A formação dos conselhos muitas vezes é feita por indicação de pessoas do mesmo grupo. Os munícipes deveriam participar, cobrar e fiscalizar mais (RESPONDENTE 34).

A exigência das informações em tempo real no portal. Falta de controle social. Na maioria dos municípios os conselhos são de enfeite. Muitos conselheiros ã [sic] entendem p [sic] agir de forma eficiente de acordo c [sic]

a legislação, não tem espaço próprio exclusivo do conselho e muito menos publicizam as prestações de contas. O tribunal precisa ser mais célere no julgamento das contas anuais e deveria fiscalizar em poço os municípios c [sic] mais frequência (RESPONDENTE 65).

Percebe-se pelos baixos índices que a efetividade dos conselhos de controle social depende de uma série de fatores nem sempre assegurados pelos Municípios, como a oferta de condições adequadas para o funcionamento das reuniões (algo que a legislação prevê), a aproximação com órgãos de controle externo (TCE e câmaras municipais), a autonomia efetiva dos membros e a capacitação das pessoas que integram esses conselhos. No tocante à autonomia, o que o Respondente 34 aponta são as indicações político-partidárias dentro dos conselhos, que obliteram a própria razão de existir dessas instâncias. Os conselhos reúnem-se periodicamente para apreciar as contas dos gestores públicos, possuindo a incumbência de aprovar pareceres prévios nesse sentido. Com um conselho formado por pessoas indicadas politicamente pelo gestor, a votação acaba sendo prejudicada porque os interesses dos gestores são sobrepostos aos interesses da coletividade.

Já quanto à relação dos conselhos de controle social com o tribunal de contas, apontado pelos respondentes 19 e 65, tal percepção vai ao encontro das definições de Mileski (2006, p.14), quando este afirma que o controle social cidadão “não se esgota em si mesmo, nem possui função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. O controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia”. Para o autor, os órgãos de controle oficial devem desempenhar seus papéis para que o controle social seja eficaz, preocupação levantada pelo Respondente 65 quando fala sobre a necessidade de celeridade nas ações do tribunal de contas.

Ainda sobre o controle social, vários munícipes se posicionaram quanto à falta de consciência social por parte da população de forma geral, que deveria assumir um papel mais ativo na fiscalização das contas públicas, conforme apontado pelos respondentes 31, 45, 70, 71, 73 e 75.

A população deveria se inteirar mais sobre o assunto para acompanhar as contas, tornando-se agentes fiscalizadores; o tribunal de contas fazer com q o município cumpra a transparência como determina a lei, já que algumas informações não são disponibilizadas no portal do município (RESPONDENTE 31)

A transparência não acontece como deveria ser, e o pior é que a população infelizmente não se preocupa em cobrar dos gestores a prestação dos serviços (RESPONDENTE 45)

A corrupção. A maneira correta para melhorar essa situação seria combatendo o analfabetismo político, de forma a ensinar e incentivar a população no sentido de fiscalizar a prestação de contas dos seus municípios. Isso somado a uma fiscalização rigorosa dos tribunais de contas perante aos municípios. Não esquecendo também de tornar as informações sobre tal assunto mais claras para a população (RESPONDENTE 70).

Falta interesse por parte da população no que se refere ao controle e fiscalização das contas públicas por isso precisa um trabalho de formação para a tomada de consciência (RESPONDENTE 71).

Encontros para estimular e ensinar a população sobre a importância da transparência dos recursos públicos (RESPONDENTE 73).

A velha politicagem que continua enraizada neste município; Acredito que se a população tomasse a consciência do seu papel de cidadão em parceria com o tce, nosso município seria muito diferente do que é hoje... (RESPONDENTE 75).

Essa preocupação com a tomada de consciência tem sido apontada desde quando Campos (1990) estudava a expansão das fronteiras do controle. Segundo a autora “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” (CAMPOS, 1990, p. 35). De acordo com a autora, o controle efetivo é consequência de uma cidadania organizada, já que, desmobilizada, ela não será capaz de assegurar a *accountability*.

Matias-Pereira (2006, p. 315) também contribui para essa percepção do engajamento social como aspecto elementar de pressão democrática, ao refletir que “na construção da cidadania, o Estado apresenta-se como instrumento estratégico e essencial, embora subsidiário. Dessa forma o acesso incondicional às oportunidades para todos os cidadãos não decorre do Estado em si, mas do controle democrático”.

Observa-se, portanto, de maneira geral, que o estímulo ao controle social possui dois desafios para que seja um eficaz instrumento de *accountability*: a criação de condições ideais e o despertar de uma consciência social para a cidadania.

4.1.5 Estímulo à participação cidadã na elaboração do orçamento

Nessa dimensão da *accountability*, perguntou-se aos munícipes se as Prefeituras estimulam a população a participar do processo de elaboração do orçamento, desde a divulgação das audiências públicas para elaboração do Plano Plurianual (PPA) até a convocação para participar das votações da Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Dos dados do questionário, obteve-se um RM de **2,77** para este item, baseado nos 68,54% dos munícipes que afirmaram discordar da assertiva, nos 10,78% com posição neutra e nos 20,68% que afirmam concordar que há estímulo à participação cidadã na elaboração dessas peças orçamentárias, conforme Quadro 16.

Quadro 16. Percepção quanto ao estímulo à elaboração do orçamento

Nível de concordância/discordância com as dimensões da <i>accountability</i>									
Questões	Discorda			Neutro	Concorda			Resultado	
	1	2	3	4	5	6	7	MP	RM
Q4. Estímulo à elaboração do orçamento	38,79%	15,09%	14,66%	10,78%	9,48%	5,17%	6,03%	642	2,77

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Quando discutem sobre a descentralização e transparência governamental, Pinho e Sacramento (2009, p. 1358) reconhecem a existência de medidas, no Brasil, cuja finalidade são “fortalecer a democracia no poder local e, entre essas, destacamos a adoção do processo de elaboração do orçamento com a participação da sociedade, o chamado orçamento participativo”. Porém, na prática, conforme indicam os respondentes 37, 48, 72 e 74, o orçamento participativo não ocorre, já que sugerem a medida como uma ação para melhorar a prestação de contas e a transparência.

Fazer um orçamento participativo com a população (RESPONDENTE 37).

O orçamento participativo (RESPONDENTE 48).

Chamar a população pra fazer parte e elaborar metas pra melhorar nosso município (RESPONDENTE 72).

Dá mais oportunidades para a população participar, facilitando o acesso as informações (RESPONDENTE 74).

Depreende-se das falas dos munícipes que as Prefeituras deveriam ser mais efetivas, dando ampla divulgação para as datas das audiências públicas e convocando a população para trazer as demandas dos seus bairros e comunidades, de modo que o orçamento reflita as reais necessidades do município. Essa iniciativa

deve partir do estado, porém organizações não governamentais ou instituições podem tomar a dianteira e sedimentar a atuação do poder local, como ocorre em Porto Alegre através do projeto Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA), uma iniciativa que parte de diversos atores sociais na busca pela democracia participativa. No site do ObservaPOA são disponibilizadas informações georeferenciadas sobre o município, indicadores, além de ações como a elaboração de mapas online contendo as demandas da população para o Orçamento Participativo 2018/2019, com divulgação das datas e locais das reuniões e assembleias (OBSERVAPOA, 2019).

4.1.6 Combate ao patrimonialismo

No que se refere à manutenção de práticas patrimonialistas, 67% dos munícipes disseram discordar da afirmativa de que o Município dificulta e inibe práticas patrimonialistas da velha política, como a troca de favores e o apadrinhamento, prezando pela competência do quadro de pessoal através de concursos de provas e títulos para ingresso no serviço público em detrimento de indicações. Apenas 22,84% dos respondentes concordam com a assertiva e 8,62% optaram por uma resposta neutra. Com isso, o RM calculado é de **2,71**, conforme Quadro 17.

Quadro 17. Percepção dos munícipes quanto ao combate ao patrimonialismo

Nível de concordância/discordância com as dimensões da <i>accountability</i>									
Questões	Discorda			Neutro	Concorda			Resultado	
	1	2	3	4	5	6	7	MP	RM
Q5. Combate ao patrimonialismo	50,86%	6,03%	11,21%	8,62%	7,76%	6,03%	9,05%	625	2,71

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Ao manifestarem-se no segmento aberto do questionário, os respondentes 8, 13, 18, 27, 46 e 59 associam as práticas da velha política como empecilhos para a consolidação da *accountability*.

Não sei ao certo, mas acho que o Ministério Público se omite em muitas

questões. O NEPOTISMO aqui é escancarado e vergonhoso e nunca se fez nada. Se houve alguma denúncia, nunca foi gerada [sic] nenhum tipo de punição (RESPONDENTE 8).

As práticas da velha política (RESPONDENTE 13).

Os vereadores fazer o seu verdadeiro papel fiscalizar e parar de só fazer assistencialismo (RESPONDENTE 18).

Aqui ainda há a política do coronelismo e como estamos descrentes dos políticos e judiciário, aqui pode tudo, o que inibe qualquer pessoa ou instituição que queiram saber de algo (RESPONDENTE 27).

A transparência das ações no município é prejudicada devido as relações citadas na questão de número 5 (RESPONDENTE 46)

Aqui em minha cidade a justiça é de quem está no poder, pode tudo, faz e desfaz e a política partidária você não pode fazer seu trabalho ou cumprir com suas obrigações, você tem que puxar saco. Se não você é perseguido (RESPONDENTE 59).

Extrai-se das respostas que práticas essencialmente patrimonialistas como o nepotismo, o assistencialismo, o coronelismo e a perseguição político-partidária ainda são realidade fatídica e concreta nos municípios sergipanos observados. Como consequência, conforme alega a respondente 27, cria-se um senso de incredulidade na boa fé dos agentes políticos e nas ações do Judiciário – o que é uma preocupação do Matias-Pereira (2007, p.7), quando o autor afirma que “as sociedades tendem a prosperar na medida em que existe forte sentimento de interação e respeito às instituições públicas por partes dos cidadãos”.

Fica claro, com o baixo índice e com as respostas dos munícipes, que o patrimonialismo praticado pelos gestores públicos dificulta a participação, o envolvimento e o questionamento das ações do governo, o que acaba sedimentando o que Weber (1995) e posteriormente Holanda (1999) chamam de dominação tradicional, algo que não coaduna com a gestão pública contemporânea.

4.1.7 Portais da transparência

Nesta etapa do questionário, os munícipes avaliaram um grupo de 4 (quatro) assertivas referentes aos portais da transparência das prefeituras, conforme Quadro 18, levando em conta os seguintes aspectos: acesso ao portal por parte do munícipe; facilidade para encontrar as informações; aparência, intuitividade, atualização e confiabilidade do portal; e eficácia geral do portal em promover a *accountability* (prestação de contas).

Primeiramente, sobre o acesso por parte do munícipe ao portal, onde foi analisada a assertiva “*Eu acesso o Portal da transparência do meu Município*”, 34,91% discordaram, 14,66% se posicionaram neutralmente e 50,43% concordaram, o que gerou um RM de **4,29**. Foi avaliado, ainda, se as informações publicadas no portal eram localizadas com facilidade pelos munícipes, sendo que 60,78% discordaram da afirmação, 15,09% preencheram um valor neutro e 24,14% concordaram – resultando em um RM de **3,12**.

No tocante à aparência, intuitividade, atualização e confiabilidade dos portais, o resultado obtido foi um RM de **2,81**, com base nos 65,95% que discordaram, 13,36% neutros e 20,69 que concordaram com a assertiva. Por fim, quanto à eficácia dos portais, isto é, se o veículo era capaz de promover, de fato, uma prestação de contas (*accountability*) eficiente, o RM obtido foi de **2,69**, resultado dos 65,95% dos munícipes que discordaram da assertiva, 14,66% que se posicionaram neutralmente e 19,4% que concordaram.

Quadro 18. Percepção dos munícipes quanto aos portais da transparência

Nível de concordância/discordância com as dimensões da <i>accountability</i>									
Questões	Discorda			Neutro	Concorda			Resultado	
	1	2	3	4	5	6	7	MP	RM
Q6. Uso frequente do portal	18,53%	7,76%	8,62%	14,66%	17,24%	8,19%	25,00%	995	4,29
Q7. Informações do portal	27,59%	15,95%	17,24%	15,09%	11,21%	6,03%	6,90%	724	3,12
Q8. Aparência do portal	33,19%	20,26%	12,50%	13,36%	11,64%	5,60%	3,45%	651	2,81
Q9. Eficácia geral do portal	39,66%	17,67%	8,62%	14,66%	10,78%	4,31%	4,31%	625	2,69

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Com base nos dados, observou-se, de imediato, que o acesso por parte dos munícipes aos portais foi o primeiro elemento da pesquisa que obteve um RM superior a 4. Todavia, os números mostram uma realidade paradoxal: quase 20% dos munícipes afirmaram que discordam totalmente da assertiva, isto é, nunca acessam os portais. No espectro oposto, aqueles que afirmaram sempre acessar o portal correspondem a 25% dos munícipes, quase o mesmo percentual.

Extrai-se desses dados que o número de cidadãos que acessam os Portais

ainda está abaixo do ideal para consolidar uma participação efetiva e transformadora. Esses dados também revelam um descompasso com o que afirma Becerra (2012), quando o autor exalta a característica do brasileiro em ser ativo nas redes sociais vislumbrando nesse aspecto um potencial para a cristalização daquilo que ele chama de Cidadão 2.0, mais engajado na fiscalização virtual do governo.

O campo aberto do questionário também gerou informações com as opiniões dos respondentes 35, 49, 53 e 76, sobretudo no que pode ser melhorado.

Portal eficaz, de fácil compreensão, o nosso é incompleto. A educação deveria incentivar a participação cidadã desde a fase da adolescência nas escolas (RESPONDENTE 35, vereador).

Há uma troca de favores entre o Legislativo e o Executivo que silenciam os problemas existentes que se resolveriam com maior presença da população às sessões. E o Executivo costuma alegar que a simples existência do Portal da Transparência é sinônimo de transparência. É preciso investir em divulgação da lei da transparência, pois as informações são geridas por normas, portarias. Não podem ser da forma que a gestão acha que deve, é preciso dar acesso ao povo, amplo acesso das leis que normatizam a transparência dos atos e transformar os cidadãos em sujeitos. Informação, falta educação capaz de fazer as pessoas comuns entenderem como funciona este Brasil (RESPONDENTE 49).

Obrigar os prefeitos alimentar o portal da transparência (RESPONDENTE 53).

Que realmente fosse informado tudo que corre com gastos no portal de transparência (RESPONDENTE 76).

Com base nas respostas acima, ficam evidentes alguns problemas que serão esmiuçados no próximo subcapítulo da pesquisa, como a existência de portais da transparência pouco intuitivos e de difícil compreensão, a falta de atualização em tempo real, a publicação de dados incompletos ou obscuros e a existência de dados superficiais que servem apenas para promover a imagem pessoal do administrador público.

Destaque-se, contudo, a rica contribuição do respondente 49, que jogou luz em três problemas nevrálgicos para a consolidação da transparência e, conseqüentemente, da *accountability*: o equívoco no entendimento de que a mera existência do portal seja sinônimo de transparência; a existência de portais e dados que não obedecem aos critérios e normas existentes na legislação brasileira; e a necessidade de que os cidadãos sejam transformados em “sujeitos de ação” e não meros atores passivos de dominação estatal.

4.1.8 Eficácia do controle externo

Por fim, foi avaliado o nível de satisfação dos munícipes quanto às ações dos órgãos oficiais de controle externo (Tribunal e Câmaras), onde se constatou uma expressiva discordância em relação à eficiência, com 71,13% discordantes, 14,22% neutros e 14,66% concordantes, gerando um RM de **2,61**, conforme Quadro 19.

Quadro 19. Percepção dos munícipes quanto à eficácia do controle externo

Nível de concordância/discordância com as dimensões da <i>accountability</i>									
Questões	Discorda			Neutro	Concorda			Resultado	
	1	2	3	4	5	6	7	MP	RM
Q10. Eficácia do controle externo	37,50%	14,66%	18,97%	14,22%	9,48%	3,02%	2,16%	606	2,61

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Ao analisar os dados obtidos com as respostas dos munícipes, observa-se que as maiores críticas se concentram em dois eixos: a cobrança por uma fiscalização mais combativa e eficaz; e o sentimento de que as punições/sanções aos gestores públicos em situação irregular não são aplicadas. Quanto ao primeiro eixo, sobre a necessidade de mais fiscalização, manifestaram-se os respondentes 4, 29, 51, 52, 61, conforme respostas abaixo:

A câmara de vereadores realmente realizar o papel de cada vereador que é fiscalizar (RESPONDENTE 4).

TCE finge que fiscaliza e a Câmara Municipal de Campo do Brito é omissa (RESPONDENTE 29).

Fiscalização mais rigorosa (RESPONDENTE 51)

Uma fiscalização mais eficiente (RESPONDENTE 52)

A falta de divulgação e esclarecimentos, uma fiscalização mais atuante (RESPONDENTE 61).

No tocante à fragilidade das punições, os respondentes 11, 21, 22, 28, 55 e 77.

Criar leis mais rígidas com relação a punição para o município que não prestar contas de acordo com o prazo estabelecido pela legislação (RESPONDENTE 11).

O principal motivo é a falta de conhecimento da sociedade para cobrar dos gestores os recursos públicos investidos no município. AÇÕES: Fiscalização de fato do poder legislativo; Atuação do TCE, sem necessidade de denúncias de irregularidades; Punição dos administradores que utilizam os recursos públicos indevidamente; Atuação com mais eficácia dos conselhos de controle social (RESPONDENTE 21).

Justamente a falta de vontade política e de responsabilidade do administrador. Os órgãos de fiscalização deveriam ser mais eficazes e punitivos (RESPONDENTE 22).

Punição rápida e eficiente, sem essas ações os governos municipais continuarão zombando do povo q [sic] os elegeram [sic] como seus legítimos representantes (RESPONDENTE 28).

A certeza da impunidade e na maioria das vezes os munícipes ã [sic] solicitam (RESPONDENTE 55).

O TCE deixa sempre a desejar. Eu considero Tribunal do faz de contas, porque passam a mão na cabeça dos gestores e isso é uma prática da velha política (RESPONDENTE 77).

Destaque-se que os problemas apontados nas respostas acima possuem relação com uma das 3 questões apontadas por Schedler (1999, apud Pinho e Sacramento, 2009, p. 1349) para que a *accountability* seja eficaz, que é a noção de punição (de *enforcement*) ou imposição de sanções e penalidades àqueles que não se conformarem às leis. Dessa forma, as críticas dos respondentes jogam luz na função corretiva dos tribunais de contas, questionando a falta de celeridade e o desconhecimento geral quanto à efetiva aplicação dessas sanções. Da mesma forma, a percepção dos munícipes reflete uma das propostas de melhoria de *accountability* horizontal proposta por O'Donnell (1998), que seria a autonomia necessária dos tribunais de contas em relação ao Poder Executivo.

Com base nos dados obtidos pelas respostas dos munícipes também foi possível calcular um *ranking* crescente dos municípios, conforme Tabela 3. Quanto mais próximo de 7, maior o nível de concordância dos munícipes em relação às práticas de *accountability* desenvolvidas pelo município.

Tabela 3. *Ranking* crescente da percepção dos munícipes quanto à *accountability*

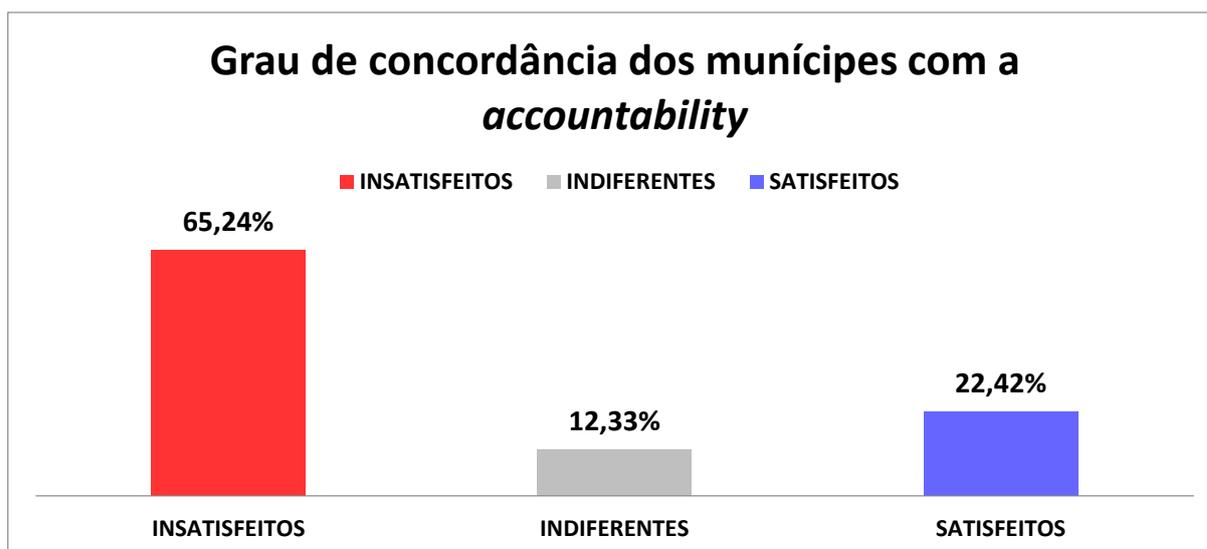
Município	Quantidade de respostas discordantes	Quantidade de respostas neutras	Quantidade de respostas concordantes	Média Ponderada (MP)	Ranking Médio (RM) da percepção da <i>accountability</i>
Maruim	20	0	0	25	1,25
São Domingos	28	1	1	44	1,47

Salgado	27	1	2	51	1,70
Japoatã	109	16	15	317	2,26
Monte Alegre	62	4	14	185	2,31
Santo Amaro d. Brotas	98	11	21	304	2,34
Santa Luzia do Itanhy	88	6	16	260	2,36
Campo do Brito	59	8	13	205	2,56
Pacatuba	45	7	8	154	2,57
Malhador	104	12	34	389	2,59
Neópolis	43	17	10	186	2,66
Riachão do Dantas	69	9	22	267	2,67
Cristinápolis	124	19	37	498	2,77
Tomar do Geru	75	7	28	305	2,77
Gararu	71	8	21	285	2,85
Riachuelo	14	0	6	57	2,85
Japaratuba	18	7	5	90	3,00
Carmópolis	46	31	13	276	3,07
Araúá	244	36	109	1227	3,15
Ribeirópolis	50	4	26	261	3,26
Moita Bonita	35	8	17	200	3,33
Indiaroba	69	37	54	589	3,68
Areia Branca	13	28	39	359	4,49
Rosário do Catete	2	9	9	91	4,55

Fonte: dados da pesquisa (2019)

No escopo geral, com base nas respostas individuais, o nível de concordância dos munícipes pode ser melhor observado pelo Gráfico 1.

Gráfico 1. Grau de satisfação dos munícipes com a *accountability*



Fonte: dados da pesquisa (2019)

Os dados obtidos indicam uma insatisfação expressiva por parte dos municípios quanto às práticas de *accountability*, sendo que a única das 10 dimensões avaliada razoavelmente foi o acesso dos municípios aos portais. As 9 restantes obtiveram uma percepção bastante negativa, de discordância, onde foram evidenciados uma série de obstáculos como: falta de audiências públicas; falta de clareza dos documentos (excessivamente técnicos); falta de condições para o funcionamento dos conselhos de controle social; necessidade de consciência social; inoportunidade de um orçamento participativo; existência de práticas da velha política (nepotismo, favoritismo, assistencialismo, perseguição, etc); baixa qualidade das informações dos portais; e falta de rigor na fiscalização e nas sanções pelos órgãos de controle externo.

4.1.9 Teste de Hipóteses

Nesta etapa da pesquisa visou-se descobrir a ocorrência de associação entre os dados categóricos, que são as variáveis qualitativas dos municípios e a incidência entre discordantes, neutros e concordantes do questionário de percepção da *accountability* dos municípios. O objetivo é identificar se variáveis como população, escolaridade, IDHM e orçamento anual dos municípios possuem alguma influência no resultado do questionário de percepção, o que gerou 4 hipóteses a serem testadas.

Primeiramente, utilizou-se a sistematização da análise estatística descritiva (os padrões de resposta dos municípios) para que fossem aplicados tais testes. Em seguida, foi necessário caracterizar os 25 municípios sergipanos de acordo com as variáveis acima mencionadas, o que resultou na Tabela 4, organizada de forma decrescente pelos municípios com maior densidade populacional. Como no município de Frei Paulo nenhum cidadão respondeu ao questionário, ele foi eliminado da amostra, o que rendeu o total de 2319 respostas distribuídas entre os 232 respondentes.

Tabela 4. Caracterização dos municípios pesquisados

Município	População (Estimativa a 2018)	≥ 18 anos com Ensino Fundamental Completo (%)	IDHM	Orçamento 2018 (R\$)
-----------	-------------------------------	---	------	----------------------

Salgado	19.970	33,83	0.609 (Médio)	39.000.000,00
Riachão do Dantas	19.800	21,88	0.539 (Baixo)	40.100.000,00
Neópolis	18.735	40,70	0.589 (Baixo)	42.000.000,00
Japaratinga	16.864	43,41	0.621 (Médio)	65.000.000,00
Ribeirópolis	18.528	32,41	0.613 (Médio)	37.000.000,00
Areia Branca	18.396	49,94	0.579 (Baixo)	40.500.000,00
Cristinápolis	18.190	27,10	0.553 (Baixo)	52.000.000,00
Campo do Brito	17.997	30,95	0.621 (Médio)	41.000.000,00
Indiaroba	17.761	33,78	0.580 (Baixo)	40.000.000,00
Maruim	17.153	43,07	0.618 (Médio)	50.000.000,00
Carmópolis	16.324	48,61	0.643 (Médio)	71.000.000,00
Frei Paulo	15.283	28,27	0.589 (Baixo)	47.000.000,00
Monte Alegre	15.120	27,58	0.553 (Baixo)	29.800.000,00
Pacatuba	14.347	32,02	0.555 (Baixo)	49.500.000,00
Santa Luzia do Itanhy	13.947	27,23	0.545 (Baixo)	43.500.000,00
Japoatã	13.085	29,52	0.560 (Baixo)	32.761.300,00
Tomar do Geru	13.061	25,35	0.551 (Baixo)	31.000.000,00
Malhador	12.581	29,00	0.587 (Baixo)	27.000.000,00
Santo Amaro das Brotas	12.051	44,04	0.637 (Médio)	26.000.000,00
Gararu	11.606	26,34	0.564 (Baixo)	25.000.000,00
Moita Bonita	11.322	23,77	0.587 (Baixo)	26.000.000,00
São Domingos	11.065	29,46	0.588 (Baixo)	24.000.000,00
Rosário do Catete	10.697	49,79	0.631 (Médio)	60.000.000,00
Araúá	10.168	30,16	0.595 (Baixo)	28.000.000,00
Riachuelo	10.140	45,63	0.617 (Médio)	39.000.000,00

Fonte: Estimativa IBGE (2018); Atlas do Desenvolvimento Humano; e Portais dos Municípios

4.1.9.1 Quanto à população

Com base nos dados da população estimada pelo IBGE, calculou-se a mediana da população entre os municípios investigados, tendo-se chegado ao valor de 15.120 habitantes. Com isso, obtiveram-se os municípios abaixo e acima da mediana, o que possibilitou a distribuição entre discordantes, neutros e concordantes.

Conforme tabela do Qui-quadrado, como em cada teste há dois graus de liberdade ($\nu = 2$) o resultado da rejeição, para um nível de significância (α) de 1%, deve ser superior a **13,818**. Observou-se que a estatística Qui-quadrado (χ^2) foi superior a este valor, tendo resultado em **33,072**, conforme Tabela 5. Portanto, para um nível de significância de 1%, os resultados apontam para a rejeição da hipótese nula de que não há associação entre a dimensão população da cidade e os níveis de concordância/discordância das respostas fornecidas pelos munícipes quanto à percepção da *accountability*.

Tabela 5. Resultado do Qui-quadrado para a variável população

Respondentes	População abaixo da Mediana	População acima da Mediana
Discordantes	3,195	4,214
Neutros	10,675	14,080
Concordantes	0,392	0,517
RESULTADO		33,072

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Isso quer dizer que o teste aponta para a existência de associação entre as variáveis **população** e percepção da *accountability*, indicando que esta é influenciada pelo tamanho do município, isto é, munícipes de cidades menores têm uma percepção diferente daqueles que vivem em cidades maiores, sendo necessário um aprofundamento para identificar as causas e razões dessa relação, já que o teste Qui-quadrado apenas indica a existência ou não de associação.

4.1.9.2 Quanto ao nível de escolaridade

Já de acordo com os dados da população ≥ 18 anos com Ensino Fundamental Completo, divulgados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano, calculou-se a mediana entre os municípios investigados, tendo-se chegado ao valor de 30,95%. Com isso, obtiveram-se os municípios abaixo e acima da mediana, o que possibilitou a distribuição entre discordantes, neutros e concordantes.

Conforme tabela do Qui-quadrado, como em cada teste há dois graus de liberdade ($\nu = 2$), o resultado da rejeição, para um nível de significância (α) de 1%, deve ser superior a **13,818**. Observou-se que a estatística Qui-quadrado (χ^2) foi superior a este valor, tendo resultado em **63,102**, conforme Tabela 6. Portanto, para um nível de significância de 1%, os resultados apontam para a rejeição da hipótese nula de que não há associação entre a dimensão escolaridade e os níveis de concordância/discordância das respostas fornecidas pelos munícipes quanto à percepção da *accountability*.

Tabela 6. Resultado do Qui-quadrado para a variável escolaridade

Respondentes	Escolaridade abaixo da Mediana	Escolaridade acima da Mediana
Discordantes	4,972	9,622

Neutros	15,792	30,564
Concordantes	0,733	1,419
RESULTADO		63,102

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Dessa forma, o teste Qui-quadrado sugere a existência de associação entre as variáveis **escolaridade** e percepção da *accountability*, ou seja, cidadãos que não concluíram o Ensino Fundamental Completo terão uma percepção diferente daqueles com, por exemplo, formação acadêmica. Novamente, seria necessário identificar quais as causas e razões dessa relação, já que o teste Qui-quadrado apenas indica a existência ou não de associação. Uma possível inferência para esse resultado seria que maiores investimentos em políticas públicas visando combater a evasão escolar nos municípios traria repercussões na percepção crítica dos munícipes em relação à transparência e à *accountability*.

4.1.9.3 Quanto ao IDHM

No tocante ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) dos municípios sergipanos, divulgado pelo Atlas do desenvolvimento Humano, calculou-se a mediana, tendo-se chegado ao valor de 0,588. Com isso, obtiveram-se os municípios abaixo e acima da mediana, o que possibilitou a distribuição entre discordantes, neutros e concordantes.

Conforme tabela do Qui-quadrado, como em cada teste há dois graus de liberdade ($v = 2$), o resultado da rejeição, para um nível de significância (α) de 1%, deve ser superior a **13,818**. Observou-se que a estatística Qui-quadrado (χ^2) foi inferior a estes valores, tendo resultado em **0,528**, conforme Tabela 7. Portanto, para um nível de significância de 1%, os resultados apontam que não há como rejeitar a hipótese nula de que não há associação entre a dimensão IDHM da cidade e os níveis de concordância/discordância das respostas fornecidas pelos munícipes quanto à percepção da *accountability*.

Tabela 7. Resultado do Qui-quadrado para a variável IDHM

Respondentes	IDHM abaixo da Mediana	IDHM acima da Mediana
Discordantes	0,016	0,022

Neutros	0,056	0,075
Concordantes	0,154	0,207
RESULTADO		0,528

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Dos testes de hipóteses realizados, este foi o único que apontou para a não existência de associação entre **IDHM** e a percepção da *accountability*, o que se deu, possivelmente, em virtude de todos os 25 municípios analisados possuírem índices que não variam significativamente, uma vez que todos possuem IDHM baixos ou médios, cuja variação é mínima, conforme Tabela 6.

4.1.9.4 Quanto ao orçamento anual

Já quanto ao orçamento anual dos municípios, disponibilizados nas suas respectivas LOA's, calculou-se a mediana entre os municípios investigados, tendo-se chegado ao valor de R\$ 40.000,00. Com isso, obtiveram-se os municípios abaixo e acima da mediana, o que possibilitou a distribuição entre discordantes, neutros e concordantes.

Conforme tabela do Qui-quadrado, como em cada teste há dois graus de liberdade ($v = 2$), o resultado da rejeição, para um nível de significância (α) de 1%, deve ser superior a **13,818**. Observou-se que a estatística Qui-quadrado (χ^2) foi superior a este valor, tendo resultado em **51,216**, conforme Tabela 8. Portanto, para um nível de significância de 1%, os resultados apontam para a rejeição da hipótese nula de que não há associação entre a dimensão orçamento da cidade e os níveis de concordância/discordância das respostas fornecidas pelos munícipes quanto à percepção da *accountability*.

Tabela 8. Resultado do Qui-quadrado para a variável orçamento

Respondentes	Orçamento abaixo da Mediana	Orçamento acima da Mediana
Discordantes	3,701	4,882
Neutros	18,374	24,235
Concordantes	0,011	0,014
RESULTADO		51,216

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Este último teste de hipóteses também apontou para a existência de associação entre as variáveis, neste caso, o **orçamento disponível no ano (LOA 2018)** e a percepção da *accountability*. O que indica que municípios mais ricos e com mais estrutura possuem práticas e percepções de *accountability* distintas daqueles que são mais pobres. Esse resultado sugere que o grau de riqueza de uma municipalidade irá repercutir no grau de transparência e mecanismos de *accountability*.

Dessa forma, observa-se que os testes apontaram para a existência de associação entre as seguintes variáveis e as respostas dos munícipes quanto ao nível de concordância/discordância com as práticas de *accountability*: **população, escolaridade e orçamento**. Não houve, portanto, indicação de algum tipo de associação entre a variável **IDHM** e as respostas dos munícipes, o que pode ser explicado pela baixa variação desse índice entre um município e outro (todos os municípios possuem IDHM baixo ou médio).

A limitação do método se dá em virtude de não ter sido possível determinar a causalção, embora os resultados da ferramenta Qui-quadrado sejam suficientes para sugerir a existência das associações entre as variáveis categóricas. Esse resultado, ainda que seja uma inferência, abre portas para que pesquisas mais profundas sejam realizadas no sentido de compreender as relações casuísticas entre cada uma dessas variáveis apontadas.

4.2 Análise dos Portais da Transparência

Os portais da transparência são um instrumento essencial para que cidadãos e segmentos da sociedade civil possam fiscalizar e monitorar, sem custos, as ações dos gestores, através da obtenção de informações públicas confiáveis e em tempo real. Dessa forma, o presente capítulo buscará apresentar as características dos 25 portais da transparência analisados, com base no Roteiro de Observação Sistemática (Apêndice B), com o objetivo de aferir se os 4 indicadores (estrutura, conteúdo, boas práticas de transparência e interação com os usuários) são capazes de promover uma *accountability* de fato.

Para tal, calculou-se a Média Ponderada (MP) e *Ranking* Médio (RM) para cada um dos 22 elementos que serão observados, cabendo ressaltar que todos esses elementos são exigências e requisitos constantes na legislação brasileira que

versa sobre a transparência (LRF, LAI, Decreto nº 7.185/2010 e Resoluções nº 311/2018 e 243/2007 do TCE/SE) e em cartilhas com normas instrucionais sobre como devem ser confeccionados os documentos fiscais, como o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), do Tesouro Nacional, e a cartilha do Programa de Apoio à Elaboração dos PPA's Municipais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Para a análise individual e detalhada de cada município, sugere-se a consulta ao Apêndice F, onde constam os roteiros preenchidos e individualizados de cada um dos 25 municípios.

4.2.1 Estrutura

No tocante aos portais, a estrutura é o componente de análise mais simples, uma vez que diz respeito à aparência, isto é, às características estéticas e funcionais dos sites, que são facilmente implantáveis. Nele, foram analisados aspectos como o *layout* (aparência), a disposição de links rápidos (atalhos) para facilitar a navegação do usuário e a existência de Diário Oficial Eletrônico, onde os Municípios devem postar a publicação de leis, portarias ou quaisquer outros documentos de natureza legal.

4.2.1.1 *Layout*

O critério inicial a ser observado é o layout da página, que obteve RM de 4,64, onde se observou que a maioria dos portais obteve uma pontuação positiva. Apenas os municípios de Salgado, Riachão do Dantas, Monte Alegre de Sergipe, Moita Bonita e São Domingos receberam a nota abaixo do razoável (4). Isto se deu porque todos estes portais utilizam ou o mesmo layout defasado que já foi abandonado pela maioria, como é o caso de Salgado (Figura 4), Gararu e Riachão do Dantas, ou porque a configuração é disfuncional, como é o caso de Carmópolis e Arauá, que utilizam uma fonte textual de cor verde, que impossibilita a leitura e a navegação pelo portal.

Figura 4. Modelo defasado de portal da transparência



Fonte: Portal de Salgado (2019)

Em contraponto, ainda no tocante ao *layout*, alguns municípios se destacaram positivamente, obtivendo nota máxima (7), por apresentarem portais bastante intuitivos, modernos e agradáveis, como foi o caso de Santa Luzia do Itanh, Malhador, Maruim, Cristinápolis, Indiaroba, Frei Paulo e Campo do Brito (Figura 5).

Figura 5. Modelo ideal de portal da transparência

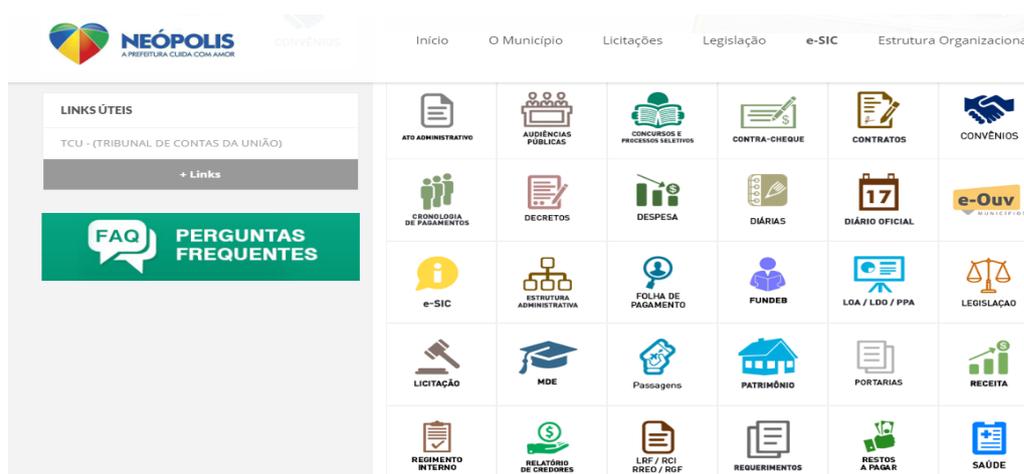


Fonte: Portal de Campo do Brito (2019)

4.2.1.2 Links diretos (atalhos)

Outro elemento analisado foi a existência de **links diretos (atalhos)** organizados por natureza (instrumentos fiscais, área do servidor, mais populares, etc), que facilitam a busca e a navegação do usuário. Esse componente obteve um RM de **5,64**. Apenas os municípios de Arauá, Gararu, Salgado, Riachão do Dantas e Carmópolis apresentaram nota mínima, portanto, 80% dos portais atende bem a este item, como Neópolis (Figura 6), que possui um campo intuitivo e visualmente agradável.

Figura 6. Modelo útil e intuitivo de atalhos ao cidadão



Fonte: Portal de Neópolis (2019)

4.2.1.3 Diários Oficiais Eletrônicos

O último elemento do indicador estrutura são os **Diários Oficiais Eletrônicos**, onde 52% dos portais estão abaixo do razoável e 40% acima, o que gerou um RM de **4,28**. Nos portais com nota baixa, observou-se que problemas comuns são a falta de intuitividade para realizar buscas de conteúdo, como no caso de Areia Branca, ou o fato de o Diário não ser alimentado com frequência, como o de Salgado.

Por ser mais basilar, o indicador “Estrutura” obteve *Rankings Médios* (RM) razoavelmente bons, quando comparado às demais dimensões da observação, de

acordo com o Quadro 20.

Quadro 20. Resultado da observação dos portais quanto à estrutura

Observação sistemática dos portais da transparência em Sergipe										
Variável	Elementos de análise	Não atende			Neutro	Atende			Resultado	
		1	2	3	4	5	6	7	MP	RM
Estrutura	1. Layout	16%	8%	4%	8%	24%	12%	28%	116	4,64
	2. Links diretos	0%	4%	16%	12%	4%	8%	56%	141	5,64
	3. Diário Oficial	0%	12%	40%	8%	12%	4%	24%	107	4,28

Fonte: dados da pesquisa (2019)

4.2.2 Conteúdo

Esta pode ser considerada a dimensão mais substancial da pesquisa, exatamente porque é aquela que contém a materialidade, o conteúdo dos portais. Aqui, foi auferido se as documentações e as informações publicadas nos portais ajudam a consolidar, de fato, a *accountability*, ou se são meros instrumentos burocráticos. Neste indicador da pesquisa foram analisados os 25 portais da transparência, observando os seguintes componentes: Detalhamento de receitas e despesas; publicação de instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), bem como de relatórios de gestão (RAG), fiscais (RREO e RGF), demonstrativos de aplicação de recursos (FUNDEB e MDE) e de documentos do processo licitatório (editais, etc); além de observância a prazos, legibilidade das cópias e nível de atualização dessas informações.

4.2.2.1 Detalhamento das receitas e despesas

No tocante ao **detalhamento das receitas e despesas**, o RM obtido foi de **3,56**. Com base nos dados, o que se observou é que, no geral, este campo do portal se limita a informar dados e números de maneira abstrata, muito contábil, o que não permite ao cidadão comum compreendê-los ou dar-lhes alguma utilidade. Apenas o portal de Neópolis obteve nota máxima (7, atendendo perfeitamente), sendo que todos os demais municípios se localizam entre a nota média (4, cumpre

razoavelmente) e as notas baixas (1, não cumpre; 2, cumpre muito mal; e 3, cumpre mal), como foi o caso de Arauá (3), Frei Paulo (3), Moita Bonita (2), Ribeirópolis (2), Salgado (2), Gararu (1) e São Domingos (1).

Sendo assim, a quase totalidade dos portais não informa, de forma clara, o gênero, origem, previsão, natureza da receita ou da despesa. Além disso, nenhum deles possui um campo com explicação sobre conceitos, codificação e classificação, como faz o portal da transparência de Curitiba (Figura 7), que possui um campo muito didático bem explicativo para permitir que o cidadão saiba o que está sendo pesquisado.

Figura 7. Campo elucidativo de despesas do portal de Curitiba (PR)



Fonte: Portal de Curitiba (2019)

4.2.2.2 Instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA)

Quanto ao **Plano Plurianual (PPA)**, primeiro instrumento de planejamento, **100%** dos municípios analisados foram incapazes de elaborá-lo de forma satisfatória, o que gerou um RM de **1,68**, o menor de toda a pesquisa. Com base nos dados, 68% dos municípios publicaram o PPA nos portais, mas nenhuma das peças atende aos requisitos exigidos pela legislação, para o que lhes foi atribuída a nota 2 (cumpre muito mal). Os 32% restantes sequer publicaram a peça orçamentária nos portais, como foi o caso de Cristinápolis, Japaratuba, Japoatã, Monte Alegre, Pacatuba, Riachuelo, Santo Amaro das Brotas e Frei Paulo, que receberam a nota

mínima 1 (não cumpre).

Esse cenário se explica porque o PPA precisa conter elementos que demandam compromisso, dedicação e pessoal qualificado para sua elaboração, já que é uma peça orçamentária complexa, que envolve vários atores sociais e que deve conter metas, programas, diagnósticos, prospecções, desafios, dificuldades, etc. É o PPA que irá servir de referência para a aplicação dos recursos dos municípios – delimitação que ocorrerá na LDO e na LOA. Nesse sentido, para o Ministério do Planejamento (BRASIL, 2013), o PPA deve funcionar como uma ponte entre os anseios e demandas dos cidadãos e as políticas públicas, conforme mostra a Figura 8.

Figura 8. Esquema de processo de participação do PPA



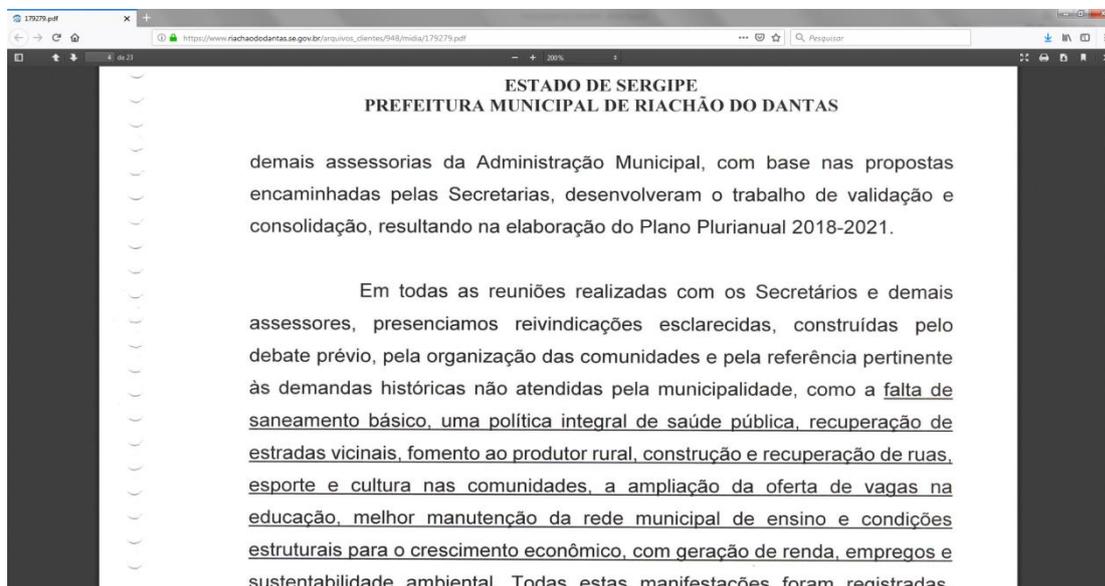
Fonte: Ministério do Planejamento (2013)

Ademais, o MP (BRASIL, 2013) sugere ferramentas metodológicas para o auxílio na construção do PPA (uso em reuniões, processos de planejamento rápido ou mapeamento de processos), como a Análise de Fraquezas e Fortalezas & Oportunidades e Ameaças (Análise FOFA), que:

pode ser muito útil como ferramenta auxiliar para fomentar um brainstorming no início de um debate sobre cenários futuros para a organização ou seminários de planejamento estratégico. O FOFA é especialmente útil para a gestão de riscos porque permite visualizar num mesmo quadro fontes internas e externas de riscos para os projetos e ações. As fortalezas e as oportunidades da conjuntura local, regional e nacional constituem base para inspirar a dimensão estratégica do plano, pois fornecem as bases para os grandes desafios (BRASIL, 2013, p. 30)

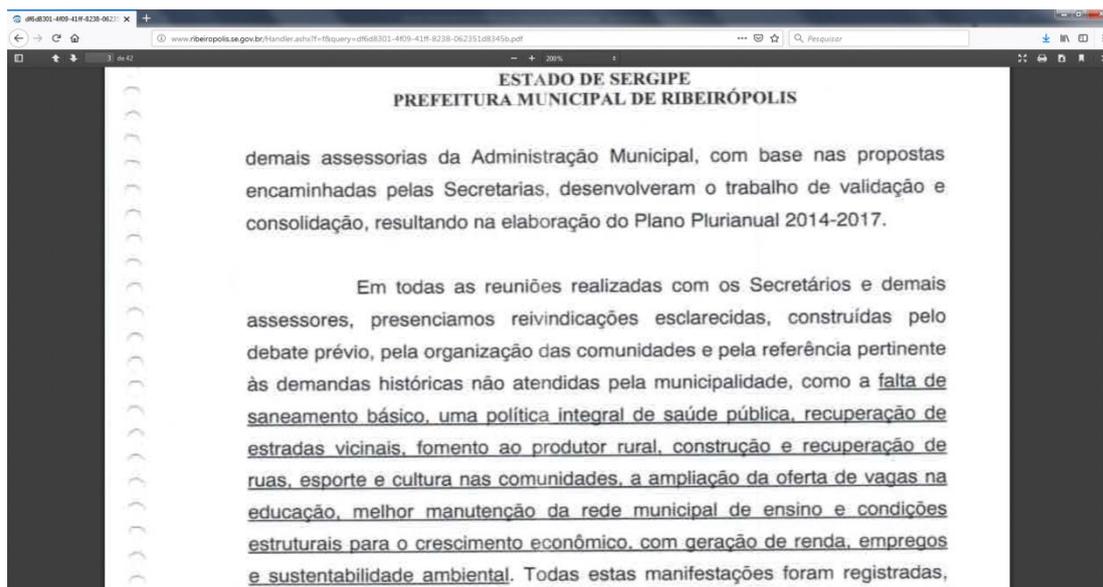
Todavia, com base nos dados colhidos, o que se observou, além do nível abstrato das informações, é que todos são elaborados pelas mesmas empresas de consultoria contábil, de modo que não apenas o formato superficial, mas o conteúdo é igual em inúmeros municípios, portanto, não revelam a real realidade dos cenários, desafios e demandas. Conforme Figuras 9 e 10, o conteúdo da introdução do PPA de Ribeirópolis é idêntico ao de Riachão do Dantas; este último, inclusive, refere-se ao PPA do quadriênio de 2018-2021 como 2014-2017 (Figura 10), evidenciando que o documento é uma cópia literal do PPA do quadriênio anterior.

Figura 9. Texto no PPA de Riachão do Dantas é igual ao de Ribeirópolis



Fonte: Portal de Riachão do Dantas (2019)

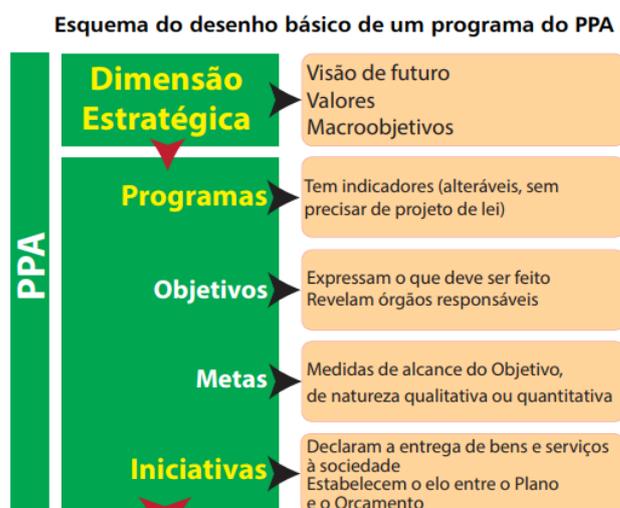
Figura 10. Texto no PPA de Ribeirópolis é igual ao de Riachão do Dantas



Fonte: Portal de Ribeirópolis (2019)

Da mesma forma, nenhum PPA, ao contrário do que ocorre no Estado por exemplo, respeita a estrutura básica sugerida pelo MP (Figura 11), de modo que essas peças orçamentárias se tornam documentos pobres de conteúdo, sem dimensão estratégica concreta e sem visão macro dos problemas e desafios reais dos municípios.

Figura 11. Esquema do desenho básico de um programa do PPA



Fonte: Ministério do Planejamento (2013)

Depreende-se da análise dos portais que os PPA's dos municípios são incapazes, em sua totalidade, de promover a *accountability* – inclusive por parte dos

tribunais de contas, na contramão do entendimento de Rocha (2009, p. 11), que compreende que “a responsividade do governo às demandas da sociedade se dá, inicialmente, mediante a sua inclusão no PPA”. Nesse sentido, o autor elucida um aspecto elementar da integração entre o PPA e a *accountability*, qual seja:

Está claro que a responsividade como processo político pressupõe, como ponto básico de funcionamento do sistema, que os parlamentares cumpram o seu papel de representantes da sociedade e promovam, na aprovação do PPA, o atendimento das demandas da sociedade, se não por vontade própria, mas por serem, também eles, *accountable* em relação aos seus eleitores. Dessa forma, a consolidação das demandas sociais ocorre quando da sua programação e sistematização no PPA, ficando o seu atendimento vinculado à sua inclusão nas LOAs subsequentes e a sua efetiva execução vinculada à execução do orçamento. Daí, duas questões se impõem: (1) até que ponto o PPA reflete as necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade? E, (2) até que ponto os orçamentos anuais (LOAs) reproduzem os programas constantes do PPA? (ROCHA, 2009, p. 11).

No que se refere à **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, após a análise dos portais constatou-se que a situação é menos crítica que a peça orçamentária que lhe precede, mas não menos alarmante: 44% dos 25 portais observados não publicaram a LDO de 2019, que foi o caso de Areia Branca, Frei Paulo, Gararu, Indiaroba, Japaratuba, Japoatã, Maruim, Monte Alegre, Pacatuba, Rosário do Catete e Santa Luzia do Itanhy, que receberam nota mínima (1). Tal quantidade expressiva de LDO's não publicadas resultou em um RM de **3,88**, mesmo que 48% dos portais postassem a peça satisfatoriamente.

Cabe lembrar que com a edição da LRF, o papel da LDO aumentou significativamente, passando a agregar ao seu conteúdo regras de planejamento que convergem para o equilíbrio entre as receitas e despesas durante a execução do orçamento (ANDRADE, 2008, p. 71). Para o autor, a finalidade maior da LDO seria de planejar e acompanhar as finanças públicas, permitindo assim seu equilíbrio. A não publicação dessas peças nos portais da transparência demonstra um descompasso na consolidação da transparência.

Já quanto a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** a situação é similar: 44% dos portais não publicaram a LOA de 2019, um cenário problemático uma vez que sem esse documento nos portais, os municípios ficam desinformados do valor do orçamento para o exercício financeiro atual. Nestes 11 municípios sergipanos, dos 25 analisados no final de fevereiro de 2019, o orçamento é totalmente desconhecido:

Areia Branca, Gararu, Indiaroba, Maruim, Pacatuba, Rosário do Catete, Santa Luzia do Itanhy, Riachão do Dantas, Salgado, Ribeirópolis e Cristinápolis.

Nos municípios de Japoatã e Japaratuba as LOA's de 2018 publicadas nos portais estão ou faltando ou incompletas, o que lhes rendeu nota 3 (cumpre mal). Já os municípios de Monte Alegre, Arauá, Campo do Brito, Malhador, Moita Bonita, Santo Amaro das Brotas, São Domingos e Tomar do Geru publicaram LOA's detalhadas e legíveis, o que lhes rendeu nota 7 (cumpre perfeitamente). Com essa polaridade, o RM obtido também foi de **3,88**.

Do ponto de vista da *accountability*, os instrumentos de planejamento são peças fundamentais para a consolidação de uma democracia participativa, pois são documentos que contêm as metas e programas de governo, os desafios e prioridades de cada ano, a destinação prioritária de recursos, além de serem documentos que absorvem as demandas sociais.

Todavia, o que se observou nos portais sergipanos é a falta de atenção generalizada dos gestores públicos com essas peças orçamentárias durante todo o processo: da falta de planejamento e construção coletiva com a não divulgação das audiências públicas (o que resulta em PPA's genéricos, técnicos ou superficiais) até a não publicação das LDO's e LOA's nos portais.

Esse cenário também é refletido na percepção da *accountability* pelos cidadãos, debatida no capítulo anterior, onde os munícipes queixaram-se que diversos documentos da prestação de contas dos gestores públicos são obscuros, técnicos e com linguagem de difícil compreensão.

4.2.2.3 Relatórios fiscais (RAG, RREO e RGF)

Os relatórios fiscais também são uma exigência da LRF. Enquanto nos instrumentos de planejamento se debate metas e alocação dos recursos, os relatórios fiscais irão permitir à população o monitoramento da aplicação desses recursos.

O primeiro deles, o **Relatório Anual de Gestão (RAG)**, foi editado em Sergipe através da Resolução nº 222/2002 do TCE/SE, sendo um documento de suma importância para a aferição da *accountability*, já que é nele que consta a prestação de contas anual das Prefeituras e que deverá ser apresentado aos órgãos de controle externo e interno e também para a população.

Ao observar os RAG's nos portais, percebeu-se que apenas 5 municípios sergipanos, dos 25 analisados, publicaram RAG's satisfatórios, como foi o caso de Tomar do Geru (7), Indiaroba (6), Cristinápolis (6), São Domingos (5) e Campo do Brito (5), o que representa apenas 20% dos municípios. Em 64% dos portais, os RAG's ou não são publicados (6 municípios), ou cumprem mal sua função (11 municípios), e os 12% restantes possuem RAG's razoáveis, o que resultou em um RM baixo de **2,96**.

Dos RAG's analisados, percebeu-se o seguinte: são técnicos, pouco informativos, genéricos, frequentemente pouco legíveis e não dão atenção ao essencial, que é a divulgação das ações desenvolvidas pela gestão no exercício em questão. Devem constar no RAG's detalhes sobre reformas e obras públicas, bem como ações desenvolvidas por áreas finalísticas, como Saúde, Educação, Agricultura, Saneamento, etc. Um padrão que fora observado em inúmeros municípios é o fato de que muitas Prefeituras divulgam na prestação de contas suas funções, mas não suas ações.

Quanto ao **Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)**, como o próprio nome induz, são documentos que permitem ao cidadão acompanhar a aplicação e realização do orçamento – prestação de contas que ocorre, geralmente, a cada dois meses. Embora possua potencial de promover a *accountability*, esse é documento é caracteristicamente contábil, embora contenha dados importantes, como as receitas correntes oriundas de impostos, como o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), o Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), etc.

Com base na análise dos portais, 32% municípios não haviam publicado o RREO do bimestre mais recente, o 6º, referente ao mês de dezembro de 2018, em inobservância aos prazos da LRF, sendo eles: Pacatuba, Salgado, Japoatã, Monte Alegre, Malhador, Gararu, Arauá e Rosário do Catete. Todavia, publicaram de forma satisfatória 52% dos municípios e de forma razoável 8% dos municípios, o que resultou em um RM razoável de **4,28**.

Sobre o **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**, talvez o relatório fiscal mais popularizado, a situação é similar: 40% dos portais não cumpre esse requisito, sendo que 6 portais sequer publicaram o documento (Pacatuba, Monte Alegre, Malhador, Gararu, Arauá e Rosário do Catete) e 4 o publicaram de forma ilegível,

fora do prazo ou faltando anexos (Riachão do Dantas, Salgado, Japaratuba e Riachuelo). Como em 56% dos portais consta o RGF do último quadrimestre (o 3º, referente a dezembro de 2018) e em 4% o documento publicado de forma razoável, o RM obtido foi de **4,56**.

Depreende-se desses dados que em quase 50% dos municípios sergipanos investigados, os cidadãos são impedidos de saber como tem sido a gestão fiscal da Prefeitura, isto é, se o gestor público tem respeitado os limites prudenciais estabelecidos pela LRF. É salutar reforçar que o RGF é um componente essencial da *accountability*, em sua dimensão burocrática, já que é este instrumento que vai medir a eficiência e a responsabilidade dos gestores públicos com o manuseio do dinheiro do contribuinte.

Além disso, os dados obtidos em relação aos relatórios fiscais revelam um problema maior: a falta de um recrudescimento maior por parte do Tribunal de Contas, afinal uma das prerrogativas dos órgãos de controle externo é aplicar sanções aos gestores que não respeitarem os limites, além do bloqueio das transferências voluntárias. A possibilidade de sofrer sanções e multas tem se mostrado insuficiente para impedir os gestores públicos de continuarem não publicando esses relatórios.

4.2.2.4 Demonstrativos de aplicação dos recursos (FUNDEB e MDE)

Outro grupo de documentos públicos são os demonstrativos de aplicação dos recursos. **Demonstrativo do FUNDEB** contém o detalhamento dos dados de receitas e despesas que foram custeados com os recursos do FUNDEB, além de informes sobre o cumprimento dos limites de aplicação obrigatória e saldo na conta bancária. Já o **Demonstrativo da MDE** é aquele que contém o detalhamento das receitas vinculadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), e permite aos órgãos de controle interno e externo, bem como à população, identificar se os entes federados aplicam o percentual mínimo de 25% na Educação.

Ao analisar os portais, notou-se que a maioria dos municípios já possui um campo específico (atalhos) para esses dois documentos (FUNDEB e MDE). Todavia, a maioria expressiva dos portais não os publicam em observância aos prazos.

No caso dos **Demonstrativos do FUNDEB**, eles não são publicados em 72% dos municípios. Ou seja, em 18 dos 25 municípios os Demonstrativos do FUNDEB

relativos ao último bimestre não foram publicados. A publicação apenas ocorreu de forma satisfatória em 20% deles: Neópolis, Campo do Brito, Indiaroba, Moita Bonita e Japoatã. Assim, o RM obtido foi de **2,24**.

O mesmo ocorreu no caso dos **Demonstrativos da MDE**: não são publicados em 72% dos municípios. Isto é, em 18 dos 25 municípios os Demonstrativos da MDE relativos ao último bimestre não foram publicados. A publicação apenas ocorreu de forma satisfatória em 20% deles: Neópolis, Campo do Brito, Indiaroba, Moita Bonita e Japoatã. Assim, o RM obtido também foi de **2,24**.

4.2.2.5 Licitações

Com base no acesso aos portais, o campo de licitações públicas foi o único a ter obtido um RM acima do razoável, com 84% dos portais possuindo campos bastante intuitivos e contendo toda a documentação referente ao processo licitatório (editais, dispensas, convites, etc), separando as licitações por modalidade, conforme Figura 12. Apenas 5 municípios (16%) possuíam campo de licitação abaixo do razoável, como foi o caso de Gararu, Japoatã, Ribeirópolis e Arauá. Dessa forma, o RM obtido foi de **5,84**, o mais alto de toda a pesquisa.

Figura 12. Campo ideal e intuitivo de licitações

The screenshot shows the 'Portal da Transparência de Frei Paulo' website. The main navigation bar includes 'Home', 'A Cidade', 'Estrutura Organizacional', 'Acesso à Informação', 'Licitações' (highlighted), 'e-SIC', 'Diário Oficial', 'FAQ', and 'e-Ouv'. Below the navigation is a search bar with the text 'O que deseja buscar?'. The main content area is titled 'Licitações' and contains a table with columns for 'Orgão', 'Modalidade', 'Objeto', 'Anexos', 'Status', and 'Vencedor'. A dropdown menu for 'Seleção a Modalidade' is open, showing options like 'Pregão Presencial / Eletrônico', 'Parâmetros', 'Chamada Pública', 'Dispensa de Licitação', 'Tomada de Preços', 'Concorrência', 'Concursos', 'Leilão', and 'Adesão à Ata de Registro de Preços'. The table lists two items: one from 'Prefeitura Municipal' and another from 'FMS'.

Orgão	Modalidade	Objeto	Anexos	Status	Vencedor
Prefeitura Municipal	Pregão Presencial / Eletrônico N° 15/2019		Visualizar / Ocultar	Concluído	O AMIGÃO AUTO PEÇAS LTDA; ACCIOLY COMERCIO EIRELI LTDA; BAT AUTO LTDA; AUTO POSTO LACERDÃO LTDA
FMS	Pregão Presencial / Eletrônico N° 9/2019		Visualizar / Ocultar	Em Andamento	

Fonte: Portal da Transparência de Frei Paulo (2019)

4.2.2.6 Atualização

O elemento atualização do indicador Conteúdo busca avaliar se os portais contem notícias atuais na página inicial e se obedecem aos prazos legais e ao conceito de “tempo real” introduzido pela LAI e pelo Decreto de nº 7.185/2010, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação.

O RM obtido para este item, com base na análise dos portais, foi de **3,68**, abaixo do razoável, uma vez que 44% dos portais obtiveram nota inferior a 4, 32% nota neutra e 20% nota positiva. Saíram-se bem os municípios de Santo Amaro das Brotas, Tomar do Geru, São Domingos, Neópolis e Moita Bonita, este último recebendo nota máxima (7), como o portal mais bem atualizado dos 25 analisados.

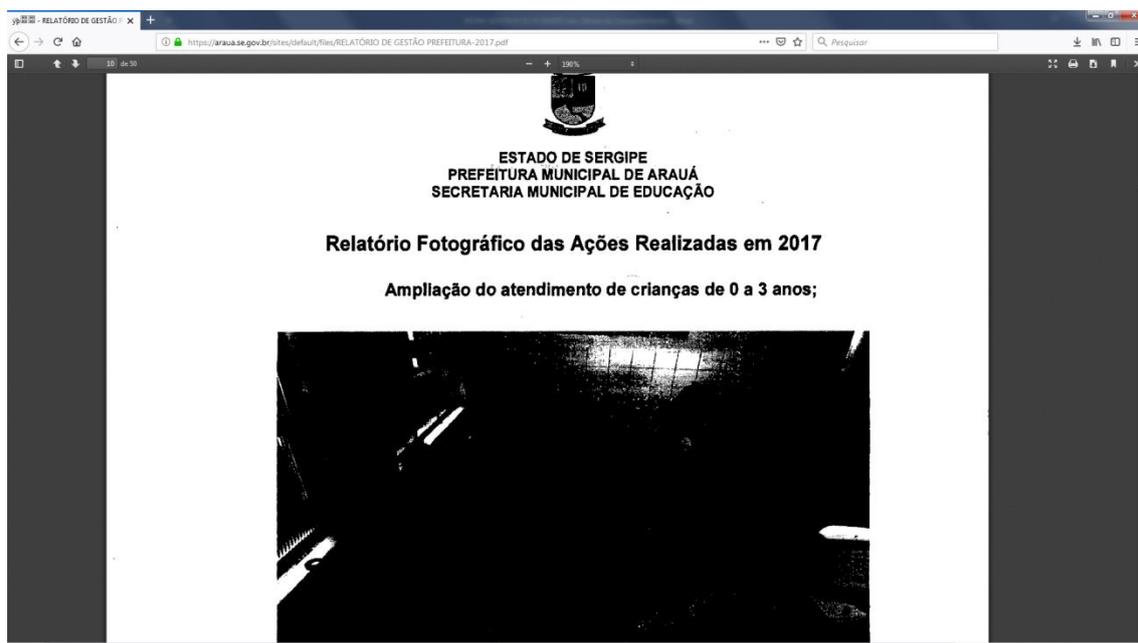
Já os portais mais mal atualizados foram os de Gararu, Japaratuba, Riachão do Dantas, Rosário do Catete, Pacatuba e Monte Alegre, sendo que os dois últimos receberam nota mínima (1), sendo portais praticamente abandonados pelos gestores públicos em questão de atualização constante. No caso de Pacatuba, há chamadas na página inicial com quase um ano de defasagem.

Os dados analisados, que resultaram em um RM de **3,68**, revelam uma problemática: a de que os portais não têm acompanhado o conceito de “tempo real”, o que não se justifica, uma vez que a LAI é menos rígida quanto à celeridade da publicação dessas informações somente para os municípios abaixo de 10 mil habitantes, o que não é o caso de nenhum dos 25 municípios investigados.

4.2.2.7 Legibilidade

Neste elemento, observou-se o quão legíveis são os documentos publicados pelos portais, sendo que as situações extremas são: a negativa (Figura 13), com documentos mal xerocados parcial ou totalmente ilegíveis; e a positiva (Figura 14), com documentos que foram exportados em formato *pdf editável, que permite que os dados sejam visualizados com clareza e até copiados. Pelos portais, obteve-se um RM razoável de **4,36**, com 40% dos municípios postando arquivos pouco legíveis, 8% com conteúdo razoável e 52% com conteúdo satisfatoriamente legível. Nenhum portal recebeu a nota máxima (7).

Figura 13. Documento contendo partes ilegíveis



Fonte: Portal da Transparência de Arauá (2019)

Figura 14. Documento legível em formato *pdf editável

RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (caput do art. 212 da Constituição)	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a)x100
1 - RECEITA DE IMPOSTOS	494.300,00	494.300,00	782.824,97	3.032.413,98	613,47
1.1 - IPTU	8.300,00	8.300,00	0,00	1.036,30	12,48
1.1.1 - IPTU	5.300,00	5.300,00	0,00	1.036,30	19,55
1.1.2 - Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do IPTU	3.000,00	3.000,00	0,00	0,00	0,00
1.2 - Receita Resultante do Imposto sobre Transmissão Inter Vivos - ITBI	20.500,00	20.500,00	0,00	13.726,09	66,95
1.2.1 - ITBI	17.500,00	17.500,00	0,00	13.726,09	78,43
1.2.2 - Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ITBI	3.000,00	3.000,00	0,00	0,00	0,00
1.3 - Receita Resultante do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	373.000,00	373.000,00	494.201,00	1.569.488,12	420,77
1.3.1 - ISS	370.000,00	370.000,00	494.201,00	1.569.488,12	424,18
1.3.2 - Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ISS	3.000,00	3.000,00	0,00	0,00	0,00
1.4 - Receita Resultante do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	92.500,00	92.500,00	288.623,97	1.448.163,47	1.565,58
1.5 - Receita Resultante do Imposto Territorial Rural - ITR (CF, art. 153, §4º, inciso III)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.5.1 - ITR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.5.1 - Multas, Juros de Mora, Dívida Ativa e Outros Encargos do ITR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2 - RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	20.637.000,00	20.637.000,00	4.363.019,45	21.878.182,69	106,01
2.1 - Cota-Parte FPM	16.360.000,00	16.360.000,00	3.622.020,08	16.951.557,79	103,61
2.1.1 - Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea b	16.000.000,00	16.000.000,00	3.622.020,08	16.951.557,79	105,94
2.1.2 - Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea d	180.000,00	180.000,00	0,00	0,00	0,00
2.1.2 - Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea e	180.000,00	180.000,00	0,00	0,00	0,00
2.2 - Cota-Parte ICMS	4.000.000,00	4.000.000,00	677.958,31	4.551.678,82	113,79
2.3 - ICMS-Desoneração - L.C. nº87/1996	3.000,00	3.000,00	424,22	2.545,32	84,84
2.4 - Cota-Parte IPI-Exportação	2.300,00	2.300,00	801,01	4.457,82	193,82
2.5 - Cota-Parte ITR	1.700,00	1.700,00	1.031,15	10.189,16	599,36
2.6 - Cota-Parte IPVA	270.000,00	270.000,00	60.784,68	357.753,68	132,50
2.7 - Cota-Parte IOF-Ouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3 - TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS (1 + 2)	21.131.300,00	21.131.300,00	8.146.844,42	24.910.596,67	117,88

Fonte: Portal da Transparência de Areia Branca (2019)

Com isso, nota-se a necessidade de uma padronização na forma em que os documentos são publicados pelas Prefeituras, já que na maioria dos portais o que se

percebeu é que existem, simultaneamente, documentos importantes tanto legíveis como ilegíveis, o que impossibilita a investigação e os trabalhos de controle social.

Por ser mais complexo, já que lida com a qualidade das informações publicadas, havendo um robusto arsenal de leis e cartilhas que orientam o que, como e quando essas informações devem ser publicadas, o indicador Conteúdo requereu maior rigor e exigência da observação – não por acaso, foi o indicador com o pior resultado entre os 25 portais atualizados. Como se observa no Quadro 21, quase todos os itens estão abaixo do razoável (4), sendo que o único componente com avaliação positiva é o campo de licitações dos portais.

Quadro 21. Resultado da observação dos portais quanto ao conteúdo

Observação sistemática dos portais da transparência em Sergipe										
Variável	Elementos de análise	Não atende			Neutro	Atende			Resultado	
		1	2	3		4	5	6	7	MP
Conteúdo	4. Receitas e Despesas	8%	12%	8%	68%	0%	0%	4%	89	3,56
	5. PPA	32%	68%	0%	0%	0%	0%	0%	42	1,68
	6. LDO	44%	0%	8%	0%	0%	16%	32%	97	3,88
	7. LOA	44%	0%	8%	0%	0%	16%	32%	97	3,88
	8. RAG - Prestação de Contas	24%	24%	20%	12%	8%	8%	4%	74	2,96
	9. RREO	32%	4%	4%	8%	4%	12%	36%	107	4,28
	10. RGF	24%	4%	12%	4%	4%	12%	40%	114	4,56
	11. Dem. FUNDEB	72%	8%	0%	0%	0%	4%	16%	56	2,24
	12. Dem. MDE	68%	12%	0%	0%	0%	8%	12%	56	2,24
	13. Licitações	8%	4%	4%	0%	8%	16%	60%	146	5,84
	14. Atualização	8%	16%	20%	32%	12%	4%	8%	92	3,68
	15. Legibilidade	0%	0%	40%	8%	28%	24%	0%	109	4,36

Fonte: dados da pesquisa (2019)

4.2.3 Boas práticas de transparência

As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 21), da INTOSAI, contêm boas práticas de transparência e *accountability* que deverão ser observadas pelos órgãos de controle. Baseado nelas, o TCE/SE editou a Resolução nº 311/2018, que incluiu nos seus mecanismos de avaliação a existência de boas práticas de transparência nos portais dos municípios. Portanto, nesta dimensão de análise, foi investigado se os portais adotam práticas como a divulgação das folhas de pagamento e das rotinas dos agentes públicos (diárias e

passagens), bem como o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF (como maneira de medir a eficiência e a responsabilidade fiscal dos gestores públicos).

4.2.3.1 Folhas de pagamento

Embora todos os municípios investigados possuam um campo específico destinado às folhas de pagamento em seus portais, o nível de detalhamento das informações mostrou-se extremamente insatisfatório. Com base na observação, percebeu-se que 80% dos portais estão abaixo do razoável e apenas 16% publicam as folhas de forma satisfatória (Riachuelo, São Domingos, Moita Bonita, Neópolis e Tomar do Geru), o que resultou em um RM de **3,36**. Apenas os portais dos municípios de Neópolis e Tomar do Geru (Figura 15), 8% do total, permitem que o contribuinte saiba, com um nível máximo de detalhamento, como as Prefeituras pagam seus servidores públicos, informando de forma analítica os dados (isto é, divulgando quais gratificações os servidores recebem), por isso receberam nota 7.

Figura 15. Folha de pagamento permite detalhamento do contracheque

Funcionário

Competência 12/2018
 CPF 285.070.111-00 Nome MARIA RAMBANDA DE JESUS MARTOS Data de Admissão 04/08/1993
 Matricula 0000174 Carga Função PROFESSOR MUAL 8 200 HORAS / DIRETOR ESCOLA 1 GRAU I Salário 3.201,17

Eventos

Código	Nome	Ref.	Proventos	Descontos*
1	VENCIMENTO	30.0	RS 3.201,17	RS 0,00
11	TRECHO	8.0	RS 1.924,37	RS 0,00
17	DIRT EDUC EXCLU LEI 5555/99 ART 06	81.0	RS 1.922,71	RS 0,00
6	BSF	27.5	RS 0,00	RS 642,76
629	INSS (INSP)	11.0	RS 0,00	RS 679,61

* Aparentados apenas os Descontos Obrigatórios

REMUNERAÇÃO BRUTA: 6.178,25
 DESCONTOS OBRIGATORIOS: 1.322,37
 VALOR LIQUIDADO: 4.855,88

OBS: O valor líquido efetivamente depositado na conta do servidor pode ser menor que a REMUNERAÇÃO APÓS DESCONTOS OBRIGATORIOS aqui demonstrada, se houver descontos pessoais (taxas como pensões e consignações), que, por sua natureza, não podem ser divulgados.

Fonte: Portal de Tomar do Geru (2019)

Este nível de detalhamento é crucial para a transparência e a *accountability*, já que ajuda no combate e na inibição de práticas patrimonialistas e antidemocráticas, como a concessão de benefícios e vantagens que não possuem amparo legal e o abuso na contratação de servidores comissionados em detrimento

de profissionais concursados (uma forma tradicional da velha política de aparelhar a máquina pública com favorecidos políticos).

Em Sergipe, essa é uma temática que envolve significativa pressão da sociedade e um elemento bastante caro às instituições públicas. Em reportagem publicada pelo Jornal Cinform em fevereiro de 2019, foi veiculado que o Tribunal de Justiça do Estado, atendendo à decisão do Ministério Público, deu um prazo de 72 horas para que o Estado se pronunciasse acerca dos 1.701 servidores comissionados existentes na Assembleia Legislativa do Estado (ALESE), para menos de 300 efetivos, em flagrante inobservância aos princípios da proporcionalidade, moralidade e eficiência (COUTINHO, 2015).

Além disso, constatou-se que na quase totalidade dos portais, mesmo que as folhas sejam publicadas de forma organizada, permitindo filtros e exportação, as informações são sintéticas, inexistindo a possibilidade de separar as folhas entre efetivos, contratados e comissionados como determina a Res. 243 do TCE/SE. O próprio TCE/SE, na figura de seu Procurador do MP Especial, entrevistado para essa pesquisa, reconhece esse problema como um desafio para os órgãos de controle externo:

Há uma dificuldade cultural ainda na disponibilização de informações mais detalhadas na gestão de pessoal – número de cargos, vínculos, lotação, folha de pagamento, bem como denúncias de obstáculos ao controle social realizado pelos Conselhos (como do FUNDEB), tendo em vista adoção de práticas antidemocráticas e/ou pouco transparentes (...) (ENTREVISTADO).

Depreende-se desses dados que a forma como as folhas de pagamento é publicada nos portais inviabiliza a promoção de uma *accountability* eficaz, assentada no combate às práticas da velha política.

4.2.3.2 Respeito aos limites da LRF

Outro ponto crucial é o respeito dos gestores públicos aos limites estabelecidos na LRF no tocante aos gastos de despesa com pessoal, como forma de medir a eficiência e o equilíbrio das contas das Prefeituras. Após análise dos RGF's – relatório onde consta esse dado – notou-se o seguinte: apenas 1 município sergipano, Riachuelo, encerrou o exercício de 2018 com uma despesa com pessoal dentro dos limites estabelecidos pela LRF; 72% estavam acima de algum dos 3

limites, conforme mostra a Tabela 9; e 24% sequer publicaram o RGF nos portais. Como resultado, o RM obtido foi o segundo menor de toda a pesquisa, de **1,76**.

Tabela 9. Respeito aos limites da LRF nos municípios sergipanos

Município	Percentual de Despesa com Pessoal	Situação quanto aos limites da LRF
Riachuelo	48,58%	Abaixo do limite alerta (48,60%)
Moita Bonita	50,83%	Entre alerta (48,60%) e prudencial (51,30%)
Areia Branca	51,32%	Entre prudencial (51,30%) e máximo (54%)
São Domingos	53,09%	Entre prudencial (51,30%) e máximo (54%)
Japarutuba	58,96%	Acima do limite máximo (54%)
Neópolis	59,48%	Acima do limite máximo (54%)
Campo do Brito	59,50%	Acima do limite máximo (54%)
Frei Paulo	59,79%	Acima do limite máximo (54%)
Salgado	60,00%	Acima do limite máximo (54%)
Japoatã	60,12%	Acima do limite máximo (54%)
Maruim	61,39%	Acima do limite máximo (54%)
Santo Amaro das Brotas	65,17%	Acima do limite máximo (54%)
Carmópolis	65,32%	Acima do limite máximo (54%)
Indiaroba	66,73%	Acima do limite máximo (54%)
Ribeirópolis	67,40%	Acima do limite máximo (54%)
Santa Luzia do Itanhy	68,82%	Acima do limite máximo (54%)
Cristinápolis	68,99%	Acima do limite máximo (54%)
Tomar do Geru	71,24%	Acima do limite máximo (54%)
Riachão do Dantas	78,19%	Acima do limite máximo (54%)
Monte Alegre	-	RGF não publicado no portal
Pacatuba	-	RGF não publicado no portal
Malhador	-	RGF não publicado no portal
Gararu	-	RGF não publicado no portal
Rosário do Catete	-	RGF não publicado no portal
Araúá	-	RGF não publicado no portal

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Dos dados, é salutar destacar os casos de Tomar do Geru e Riachão do Dantas, cujos percentuais extrapolam o limite máximo para além dos 70%. Isso significa que mais de 2/3 de toda a Receita Corrente Líquida (RCL) disponível desses municípios é sequestrada para o pagamento do funcionalismo público, o que comprova uma ineficiência acachapante na gestão dos recursos arrecadados pelo contribuinte.

Quanto a esse ponto, o Tribunal de Contas tem exercido a sua função de alertar os Poderes e os órgãos independentes quando do cometimento de

irregularidades (MEIRELLES, 2016). Todavia, como observa Rocha (2009), essa modalidade de controle limita-se a uma visão burocrática da *accountability*, mensurando apenas a conformação dos gestores públicos às leis e regulamentos e a eficiência da performance.

4.2.3.3 Divulgação de diárias e passagens

Outro elemento que constitui as boas práticas de transparência é a divulgação permanente de informações sobre as rotinas dos agentes políticos, como as despesas com diárias em hotéis e passagens de avião para eventos. Com base nos dados obtidos dos portais, o RM foi de **4,48**, baseado em 48% dos portais que publicam essas informações de forma insatisfatória, 48% de forma satisfatória e 4% de forma razoável.

De modo geral, todos os portais possuem esse campo, sendo que o de diárias é melhor alimentado que o de passagens. No caso de Gararu, que recebeu a nota mínima (1), verificou-se que o atalho para o campo de diárias e passagens não funciona, sendo necessário fazer uma busca exaustiva no portal para encontrar os dados (quando encontrados, descobriu-se que o campo apenas informa sobre a liquidação da despesa, sem detalhamento). Nos demais casos, os campos existem, mas não há informação detalhada sobre a despesa, como a justificativa da viagem.

Com isso, nota-se que o indicador “Boas práticas” mostrou-se apenas razoável quanto ao item de diárias e passagens, deixando a desejar no campo das folhas de pagamento e, sobretudo, na obediência aos limites da LRF, que trouxeram o segundo menor RM da pesquisa, conforme Quadro 22.

Quadro 22. Resultado da observação dos portais quanto às boas práticas

Observação sistemática dos portais da transparência em Sergipe										
Variável	Elementos de análise	Não atende			Neutro	Atende			Resultado	
		1	2	3	4	5	6	7	MP	RM
Boas práticas	16. Folhas	4%	0%	76%	4%	8%	8%	0%	84	3,36
	17. Limites LRF	84%	0%	0%	0%	8%	4%	4%	44	1,76
	18. Diárias e passagens	4%	8%	36%	4%	4%	24%	20%	112	4,48

Fonte: dados da pesquisa (2019)

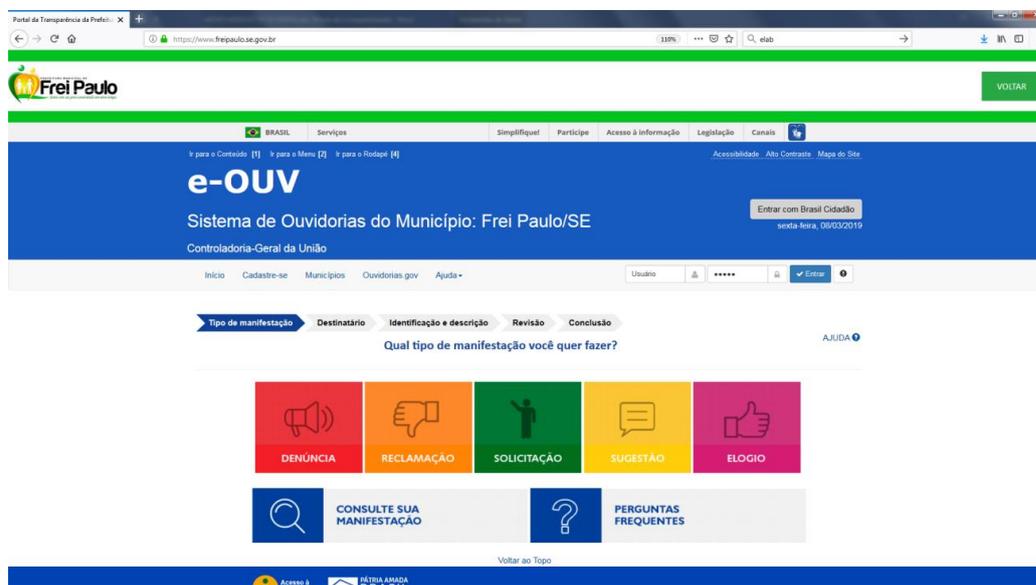
4.2.4 Interação

Este indicador da pesquisa busca aferir se a dimensão responsividade e comunicabilidade da *accountability* são abrangidas pelos portais da transparência. Para tal serão analisados os elementos: Ouvidoria; e-SIC e relatórios de acompanhamento; Perguntas frequentes; e informações sobre os órgãos e secretarias das prefeituras.

4.2.4.1 Ouvidoria

Nesse quesito, 76% dos portais apresentaram um campo padronizado e satisfatório de Ouvidoria Eletrônica, conforme Figura 16, sendo que 16% não possuem e 8% apresentam ouvidorias razoáveis, resultando em um RM positivo de **5,68**. Os portais de Santo Amaro das Brotas, Japoatã, Santa Luzia do Itanhy e Indiaroba apresentaram o mesmo problema quanto às Ouvidorias: não há a opção eletrônica, apenas a presencial, de modo que o cidadão não pode monitorar o andamento da solicitação.

Figura 16. Campo ideal e intuitivo de Ouvidoria Eletrônica



Fonte: Portal de Frei Paulo (2019)

4.2.4.2 e-SIC e relatórios de acompanhamento

O **e-SIC** foi introduzido pelo art. 9º da LAI e permite que o cidadão requisite virtualmente informações que estão sob a guarda do Estado, como documentos e prestação de contas, além de possibilitar que a solicitação seja acompanhada pelo requerente. É um componente que dialoga com a dimensão democrática da *accountability* de responsividade e interação cidadã. Segundo a LAI:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

- I - **criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:**
 - a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
 - b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
 - c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações;
- II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Ao observar os portais, notou-se que nenhum município recebeu a nota mínima (1), sendo que 68% dos **e-SIC** são satisfatórios e 32% insatisfatórios, gerando um RM positivo de **5,20**. Todavia, extraíram-se da observação sistemática outras duas informações: a primeira, de que há um baixo engajamento dos cidadãos

nos sites, já que o número de solicitações é ínfimo; a segunda é que as Prefeituras respondem parcialmente as requisições (por essa razão 32% dos portais não receberam nota máxima).

O cenário identificado nos portais vai ao encontro da percepção dos próprios cidadãos entrevistados nesta pesquisa, discutida no capítulo anterior, de que há um baixo engajamento da população em geral em executar seus papéis fiscalizatórios, como disse o respondente 31, ao afirmar que “A população deveria se inteirar mais sobre o assunto para acompanhar as contas, tornando-se agentes fiscalizadores”.

4.2.4.3 Perguntas frequentes

Esse campo é uma exigência do art. 8º da LAI, onde os gestores devem responder às perguntas mais frequentes, ou *Frequent Asked Questions* (FAQ), da sociedade. Após análise dos portais, chegou-se ao RM de **3,88**, abaixo do razoável, sendo que 48% dos portais oferecem este campo de forma insatisfatória, 32% de forma razoável e apenas 20% de forma satisfatória. Isso se deu pelo nível genérico e padronizado do campo na quase totalidade dos portais, que utilizam um formato padrão de perguntas e respostas relacionadas à LAI ou à transparência.

4.2.4.4 Informações sobre órgãos e secretarias

Por fim, foram analisados nos portais os elementos do Organograma Administrativo das Prefeituras, que deveriam constar a estrutura dos órgãos e secretarias, bem como os dados funcionais dos secretários e responsáveis (nome, telefone, endereço e e-mail). O resultado foi o índice mais alto da pesquisa, um RM de **6,36**, correspondente aos 96% dos portais que publicam de forma excelente essas informações. Houve apenas uma exceção, no município de Cristinápolis, que recebeu nota 2 porque não divulga os dados dos demais órgãos, apenas os da Prefeitura.

De modo geral, o indicador “Interação cidadã” apresentou **RM** positivos, conforme Quadro 23, revelando que – mais do que os outros – esse é um elemento de mão dupla: depende que ambas as partes, o governo e os cidadãos interajam para, juntos, promoverem a real *accountability*. As ferramentas de interação existem, sendo necessário que os cidadãos façam uso dela, conferindo-lhes utilidade.

Quadro 23. Resultado da observação dos portais quanto à interação

Observação sistemática dos portais da transparência em Sergipe										
Variável	Elementos de análise	Não atende			Neutro	Atende			Resultado	
		1	2	3	4	5	6	7	MP	RM
Interação	19. Ouvidoria	16%	0%	0%	8%	4%	4%	68%	142	5,68
	20. e-SIC e relatórios	0%	8%	24%	0%	8%	28%	32%	130	5,20
	21. Perguntas	0%	4%	44%	32%	8%	4%	8%	97	3,88
	22. Infos	0%	4%	0%	0%	0%	44%	52%	159	6,36

Fonte: dados da pesquisa (2019).

Com base nos dados obtidos, também foi possível calcular um *ranking* crescente dos municípios de acordo com a capacidade de seus portais em promover a *accountability*, conforme Tabela 10, onde apenas 4 municípios foram capazes de obter nota acima de 4 (razoável): Tomar do Geru, Moita Bonita, Neópolis e Campo do Brito.

Tabela 10. *Ranking* da capacidade dos portais em promover *accountability*

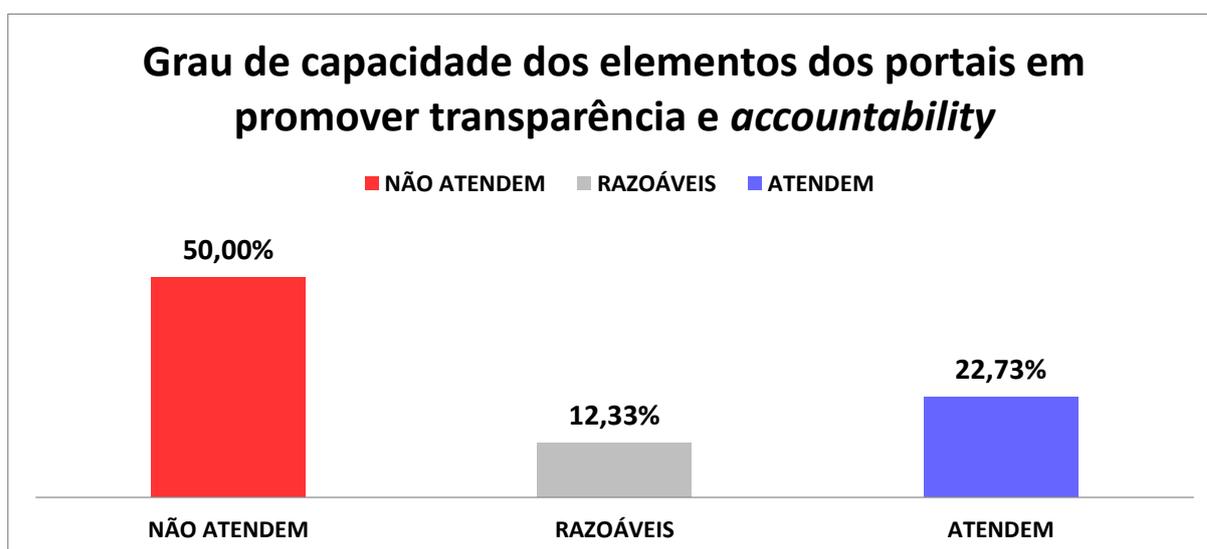
Município	<i>Ranking</i> Médio (RM) da capacidade do portal em promover <i>accountability</i>
Gararu	2,27
Salgado	2,91
Pacatuba	2,95
Araúá	3,18
Monte Alegre	3,23
Rosário do Catete	3,23
Japaratuba	3,45
Ribeirópolis	3,55
Riachão do Dantas	3,59
Japoatã	3,73
Areia Branca	3,73
Malhador	3,91
Santo Amaro d. Brotas	4,00
Santa Luzia do Itanhy	4,00
Maruim	4,09
Riachuelo	4,23
Carmópolis	4,36
Frei Paulo	4,45
São Domingos	4,55
Cristinápolis	4,55

Indiaroba	4,77
Tomar do Geru	5,27
Moita Bonita	5,36
Neópolis	5,41
Campo do Brito	5,73

Fonte: dados da pesquisa (2019)

Com base nos RM, também foi possível calcular o grau de capacidade dos portais em promover a transparência e a *accountability*, levando-se em conta os indicadores estrutura, conteúdo, boas práticas e interação cidadã (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Grau de capacidade dos elementos dos portais em promover transparência e *accountability*

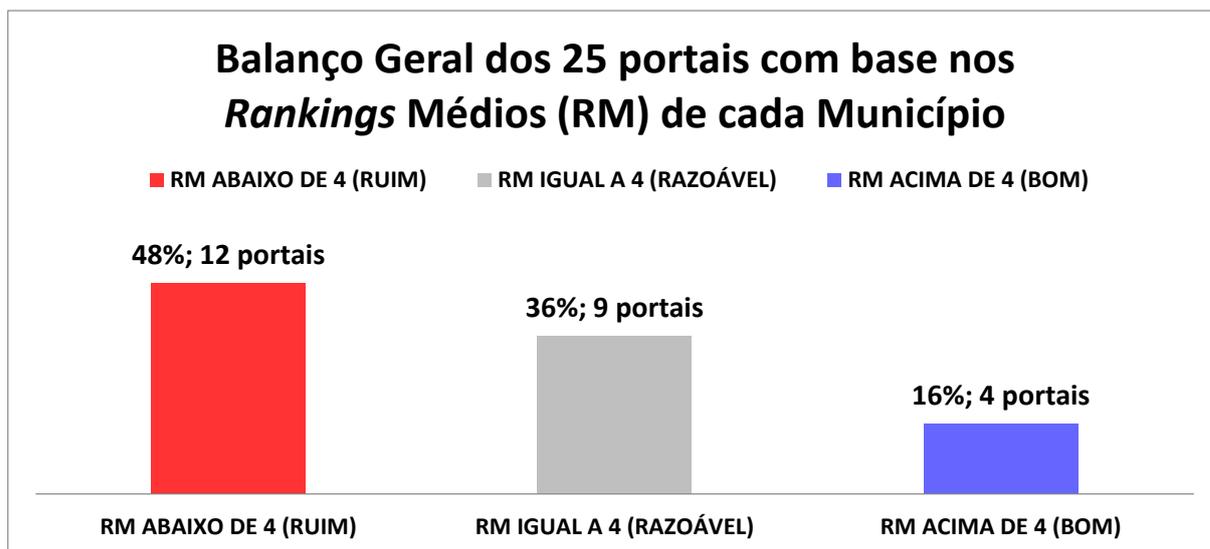


Fonte: dados da pesquisa (2019)

O que o Gráfico 2 revela é que metade (50%) dos 22 elementos observados nos portais são incapazes de promover a *accountability* e apenas 22,73% podem ser considerados positivos. Esse resultado está em consonância com a percepção dos municípios e apenas reforça a resposta 49, que diz que a mera existência dos portais é incapaz de assegurar a transparência e *accountability*. Como foi observado, os elementos mais simples, concentrados nos indicadores **Estrutura** e **Interação Cidadã**, foram os melhores *rankings*; enquanto os indicadores mais importantes e complexos como **Conteúdo** e **Boas práticas** concentram os piores.

Também foi possível, através do RM de cada um dos municípios, gerar um gráfico que ilustra a quantidade de portais com, abaixo ou acima de 4, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3. Balanço Geral dos 25 portais



Fonte: dados da pesquisa (2019)

4.3 Percepção da *accountability* pelo TCE

Neste capítulo será avaliada a percepção do próprio TCE/SE quanto à *accountability* em Sergipe, levando em consideração as suas dimensões prestação de contas e transparência. O capítulo dividir-se-á de acordo com os indicadores, sendo eles: cenário nos últimos anos; dificuldades junto aos municípios; combate ao patrimonialismo; portais da transparência; e perspectivas futuras. Foi entrevistado para este trabalho o Procurador Especial do Ministério Público do Tribunal de Contas de Sergipe (TCE/SE), o Sr. Eduardo Santos Rolemberg Côrtes.

4.3.1 Cenário nos últimos anos

Tendo-se introduzido o fato de o país ter passado por uma forte transformação na arena política, onde a população tem cobrado cada vez mais – não só dos governos, mas das instituições – maior transparência e clareza nas ações dos gestores públicos, além de agilidade dos órgãos de controle, foi

questionado ao Procurador como ele avaliava o cenário em Sergipe, nos últimos anos, quanto à *accountability* das Prefeituras em suas dimensões de transparência e prestação de contas, pedindo que fossem realçados os tipos de mudança e o papel do Tribunal de Contas nesse sentido. Obteve-se a seguinte resposta:

Tem havido avanços, com a cultura da transparência aos poucos se impondo e vencendo os velhos hábitos e resistências. Os portais da transparência estão bem difundidos. O TCE/SE realizou TAG's - TERMOS DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO (2017) com todos os municípios exigindo implementação dos portais e editou resolução (2018) estabelecendo um procedimento de avaliação contínua desses portais, prevendo mecanismo de sanção em caso de descumprimento (PROCURADOR).

A resposta do Procurador, ao tempo que evidencia a importância das funções corretiva e normativa da Corte de Contas, que contribuíram factualmente para a promoção da *accountability* em Sergipe, revela outra preocupação: a de melhoria contínua. Como visto na literatura desta pesquisa, a *accountability* funciona em um *continuum* (Rocha, 2009), aprimorando-se e renovando-se na medida da evolução dos paradigmas da gestão pública, de modo que essa preocupação deve ser indissociável dos mecanismos de fiscalização e controle.

Dito isso, mesmo que os portais tenham se difundido nos últimos anos, tendo recebido notas bastante positivas nos ciclos semestrais de fiscalização, os resultados obtidos pela observação sistemática dessa pesquisa desenham outro cenário: os portais avançaram em alguns aspectos (como estrutura, aparência e interação cidadã), mas tem falhado universalmente em promover a *accountability* quando são levados em consideração o conteúdo das informações publicadas, as boas práticas e a conformação aos prazos, todos com RM baixos, que representam os maiores obstáculos criados pelas Prefeituras.

Essa situação leva à reflexão e gera talvez a maior problemática desta pesquisa: sobre os mecanismos de sanções e a necessidade de melhoria contínua. Afinal, se um gestor público é bem avaliado por um portal que claramente ainda não atende às necessidades do cidadão, ele se sentirá recompensado e, portanto, concluirá que não há razão para melhoria e aprimoramento, permitindo que os gargalos e problemas reais continuem existindo.

4.3.2 Dificuldades junto aos municípios

Quanto às dificuldades junto aos entes federados, foi apontado ao Procurador que no cenário geral, mesmo com os avanços, Sergipe ainda constava como um dos estados menos transparentes do país, perdendo apenas para Roraima, Acre, Bahia e Amapá, de acordo com a Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°, realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2018. Por isso foi-lhe questionado quais seriam as dificuldades encontradas pelo TCE/SE junto aos gestores públicos para que estes garantissem que a *accountability* e a transparência fossem, efetivamente, asseguradas. Para o qual, o Procurador respondeu:

Há uma dificuldade cultural ainda na disponibilização de informações mais detalhadas na gestão de pessoal – número de cargos, vínculos, lotação, folha de pagamento, bem como denúncias de obstáculos ao controle social realizado pelos Conselhos (como do FUNDEB), tendo em vista adoção de práticas antidemocráticas e/ou pouco transparentes. A forma de visualização das informações e a linguagem contábil-orçamentária muitas vezes também são inadequadas para a compreensão do cidadão (PROCURADOR).

A resposta do Procurador joga luz em 3 problemas centrais que foram relatados tanto pelos munícipes, quanto pela observação profunda dos portais, quais sejam: a falta de transparência na gestão de pessoal; as dificuldades na atuação dos conselhos de controle social; a ininteligibilidade oriunda da linguagem excessivamente contábil dos documentos e informações publicadas pelos gestores públicos.

Quanto ao primeiro problema apontado pelo Procurador, o resultado da pesquisa mostrou que a divulgação das folhas de pagamento continua, de fato, sendo um dos pontos mais frágeis da transparência nas contas públicas em Sergipe, uma vez que 80% dos portais publicam essas informações de forma incompleta, omitindo elementos indispensáveis que permitem o monitoramento da existência ou não de práticas antidemocráticas e patrimonialistas, tendo recebido, por essa razão, um RM de **3,36**. O respondente 25, de Pacatuba, corrobora dizendo “*O gestor não fornece as folhas de pagamento*”. Com essa omissão, os conselheiros de controle social e os cidadãos como um todo ficam impossibilitados de atuar, afinal, é condição necessária que haja transparência para se investigar a ação governamental.

Quanto à falta de uma linguagem mais acessível mencionada pelo Procurador, uma violação à LAI, à LRF e às próprias resoluções editadas pela Corte de Contas, a presente pesquisa também trouxe resultados nesse sentido, em especial no tocante a dois documentos fundamentais para a *accountability*: o PPA (que obteve **RM** de **1,68**, o menor da pesquisa) e o RAG (com **RM** de **2,96**). O PPA representa uma dimensão forte da *accountability* para o tribunal de contas, que é a de responsividade, isto é, representa a superação do controle burocrático em direção ao democrático. Embora o conteúdo desses documentos seja de responsabilidade dos gestores públicos, devendo absorver as demandas sociais, é matéria de competência dos tribunais de contas fiscalizá-los. É o que Rocha (2009) tem a dizer:

a inclusão dos programas constantes do PPA nas LOAs dos exercícios subsequentes e a sua posterior execução, determinam um segundo nível de responsividade que passa a ser assunto afeto ao controle institucional e, como tal, pode (e deve) ser objeto de avaliação por parte dos tribunais de contas (ROCHA, 2009, p. 9).

Nota-se, portanto, a necessidade de uma autocrítica da Corte de Contas quanto aos mecanismos de fiscalização, carentes de um indispensável recrudescimento. Embora se utilizem de boas referências e um robusto arcabouço legal, os critérios de observação semestral dos portais pelo TCE/SE não levam em conta a corporeidade desses documentos publicados, **mas a mera publicação nos portais**, o que tem se mostrado insuficiente e resultado na totalidade dos instrumentos capazes de promover a *accountability* ser genérica, cópias uns dos outros, além de serem excessivamente técnicos. Tudo isso pode ser sintetizado na fala do respondente 15:

Os principais obstáculos são a falta de informação à população a respeito de como são gastos os recursos públicos. Quanto à fiscalização, os conselhos deveriam ser mais ativo [sic] e Tribunal de Contas deveria ser mais rigoroso (RESPONDENTE 15).

4.3.3 Combate ao patrimonialismo

Problematizando-se o fato de que o Brasil possui uma raiz patrimonialista bastante forte em sua formação, manifestando-se até os dias de hoje, o que

implicaria dizer que tanto as instituições como seus agentes não estariam imunes à corrupção e à adoção de práticas como o aparelhamento dos órgãos públicos com cabides políticos (comprometendo a eficiência da Administração Pública), foi perguntado ao Procurador como a população e o Tribunal de Contas poderiam somar forças para ajudar a combater tais práticas e quais seriam as principais medidas que vêm sendo tomadas para o combate ao fenômeno da corrupção em Sergipe. Foi respondido:

Especialmente pelo encaminhamento de denúncias com um mínimo de indícios e o tratamento célere destas por parte do TCE/SE. O uso de uma unidade de inteligência e melhor planejamento das auditorias também são pontos relevantes para selecionar os setores críticos e de risco em relação à corrupção. O TCE/SE compõe com outros órgãos de controle o Fórum de Combate à Corrupção – FOCCO, que tem realizado troca de informações e ações coordenadas, como foi o caso de auditoria na área de oncologia do estado (ENTREVISTADO).

Aqui a autocrítica é feita pelo próprio Procurador, ao evidenciar um problema factual: a falta de celeridade na análise das denúncias feito pelo TCE. Todavia, o procurador tem razão ao exigir o mínimo de indícios nas denúncias, uma vez que o ônus da prova é do próprio denunciante, que deve fazer seu trabalho investigativo com profundidade. Além do mais, revela um mecanismo de ação desconhecido pelos munícipes entrevistados, como a participação do TCE/SE em outro organismo de combate à corrupção. Ainda assim, a fala do Procurador remete ao questionamento de um dos munícipes que problematiza o fato de que ações importantes dos órgãos de controle externo dependem muito mais da provocação feita pelo requerente do que da iniciativa própria, como diz a respondente 20:

Deixar claro os gastos e valores das despesas e receitas de cada secretaria. O povo deveria cobrar mais do executivo e legislativo mais transparência. O MP só atua quando é provocado como o povo tem medo de denunciar fica difícil ter uma ação mas [sic] eficaz com o dinheiro do povo (RESPONDENTE 20).

4.3.4 Portais da transparência

Reconhecendo-se, inicialmente, o portal da transparência como um mecanismo fundamental para que cidadãos e segmentos da sociedade civil (como sindicatos) pudessem fiscalizar e monitorar as ações dos gestores, através da

obtenção de informações públicas confiáveis e em tempo real, como a execução dos orçamentos e os processos licitatórios, através do governo eletrônico, perguntou-se ao Procurador se os Municípios têm oferecido reais condições para que essa fiscalização ocorresse, de fato. Questionou-se, ainda, sobre os estímulos por parte do TCE para melhores usos do Portal da Transparência. O procurador respondeu:

Acredito que sim, pois muitas denúncias encaminhadas ao TCE/SE têm sido movidas a partir de informações disponíveis nos portais. O TCE divulga, na forma de sua resolução, periodicamente, as notas de avaliação dos portais, como forma de impulsionar a melhoria permanente deles (PROCURADOR).

Sobre este tópico, o respondente 38 tem a dizer que:

O maior obstáculo é a indisponibilidade de dados, a falta de atualização e alimentação do portal. Muitos atos públicos não são publicados, enquanto algumas ações são publicadas com a intenção de promover os gestores, com informações superficiais e inverídicas. As pessoas precisam acessar mais o portal, pois muitos não o fazem, e fazer críticas e sugestões. O município deveria manter o portal atualizado diariamente e criar um canal de comunicação com a população no próprio portal. O TC deveria ser mais rigoroso, acompanhar a alimentação de dados dos municípios, criar um canal direto de comunicação com a população via portal dos municípios (RESPONDENTE 38).

Além disso, o *ranking* calculado nesta pesquisa com base no atendimento dos 22 elementos de observação dos portais revelou que apenas 4 municípios foram capazes de obter nota maior que 4 (razoável): Tomar do Geru, Moita Bonita, Neópolis e Campo do Brito. Confrontadas à resposta do Procurador, o resultado da pesquisa dos portais e a opinião do munícipe revelam uma profunda dissonância, originada pelos problemas já apontados nas seções anteriores deste subcapítulo.

4.3.5 Perspectivas futuras

Reconhecendo o papel fundamental exercido pelo TCE na transformação que avança paulatinamente, foi perguntado ao Procurador quais seriam suas perspectivas para a *accountability* no futuro, em Sergipe; e se havia espaço para otimismo ou se havia muito a ser feito. Foi respondido:

Com a difusão das tecnologias de informação e comunicação, cada vez mais acessíveis e inovadoras, a *accountability* e a cultura da transparência vão se impondo. É possível investir em aplicativos de controle social,

plataformas colaborativas, cujas estruturas não dependam necessariamente da ação do poder público (ENTREVISTADO).

Quanto às sugestões de aprimoramentos para os municípios, de modo que estes cumprissem com os requisitos legais de *accountability* e transparência, o Procurador respondeu:

Os municípios devem sobretudo profissionalizar a gestão e garantir o funcionamento de um controle interno com suficiente independência técnica; se guiar pelas melhores práticas existentes para aperfeiçoar a visualização e busca nos portais da transparência, divulgando inclusive os relatórios de auditoria interna e externa sobre a gestão (ENTREVISTADO).

Com a ênfase dada à difusão de tecnologias de informação e comunicação e aos novos mecanismos de combate à corrupção utilizados pelo TCE/SE, o Procurador foi capaz de trazer à tona dimensões democráticas da *accountability* que dialogam com o Novo Serviço Público, como a comunicabilidade e a responsividade. Como diz Rocha (2009), o controle democrático assenta-se:

na responsividade do agente público, na qual sobressaem as questões relativas ao desempenho responsável, à postura ética, à defesa do interesse público e à ação comprometida com os princípios democráticos, como enfatizam os defensores do modelo do novo serviço público (ROCHA, 2009, p. 9).

Foram positivas as autocríticas feitas no sentido de melhorar a celeridade daquela Corte de Contas no julgamento das denúncias, o que tem sido fortemente criticado pela sociedade em geral, inclusive, pelos respondentes desta pesquisa. Essa preocupação encontra amparo nas reflexões de Matias-Pereira (2016), quando o autor diz:

O acúmulo de processos que está ocorrendo em todos os Tribunais de Contas, em especial no TCU e nos estaduais, está exigindo que reformulem sua forma de trabalho. No seu esforço de tornar transparentes as finanças públicas, definir responsabilidades e avaliar o impacto das ações governamentais para a melhoria das condições de vida da comunidade, é essencial que os Tribunais de Contas dos Estados, por exemplo, alterem suas formas de atuação, inclusive criando Câmaras Especiais para julgamento do estoque de processos e o Juízo Singular. É essencial, também, a realização de auditorias concomitantes à gestão, e não mais a posteriori. Dessa forma torna-se possível fazer a intimação do ordenador ainda dentro do período da gestão, com vistas a proceder a eventuais correções (MATIAS-PEREIRA, 2016, p. 310).

Além disso, o Procurador trouxe luz a uma realidade importante, que é a necessidade de que iniciativas de fiscalização cidadã também partam de organizações exógenas ao poder público, como ocorrem em outros estados (o caso do ObservaPOA citado nesta pesquisa é um ótimo exemplo).

5 CONCLUSÃO

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, buscou-se avaliar as práticas de *accountability* das administrações públicas municipais em Sergipe no contexto da chamada “era da informação”, onde a aprovação de leis e normas de transparência e o surgimento de ferramentas tecnológicas de informação e comunicação consubstanciam, em tese, as práticas de controle social e controle externo no combate à corrupção. Para tal, foram levadas em consideração as percepções dos munícipes e do Tribunal de Contas do Estado e, sobretudo, a análise de uma das ferramentas que permitiram trazer a *accountability* para a superfície do debate público: os portais da transparência.

Buscando criar um panorama geral sobre a discussão da *accountability* nos termos do problema da pesquisa, nesta etapa final, concluídas as análises dos resultados, serão apresentadas: a) respostas às questões da pesquisa; b) sugestões aos atores envolvidos; c) perspectivas para pesquisas futuras; d) limitações; e e) considerações finais.

5.1 Respondendo as questões de pesquisa

As respostas às questões de pesquisa têm o objetivo de atender os objetivos específicos delineados na parte introdutória, permitindo compilar os resultados de forma mais inteligível e ordenada. Reconhecendo a complexidade da *accountability*, que possui diversas dimensões e atores, a metodologia quali-quantitativa adotada na pesquisa de estabelecer *Rankings* Médios (RM) com cadência de 1 a 7 e de confrontar esses números com a literatura e as opiniões dos sujeitos buscou realizar uma análise mais multifacetada dos elementos pesquisados, de forma inter-relacionada.

1. Quais são as perspectivas dos munícipes sobre as práticas de *accountability* nos municípios investigados, à luz das dimensões de transparência, prestação de contas, participação e controle?

De maneira geral, os munícipes das 25 cidades monitoradas na pesquisa mostraram uma insatisfação preponderante quanto às práticas de *accountability*

desempenhadas pelos gestores públicos, em todas as dimensões investigadas. Das 10 assertivas, nenhuma obteve RM superior a 5, o que indica uma insatisfação/discordância universal.

No tocante à **prestação de contas**, para os munícipes, esse objetivo seria alcançado se houvesse um efetivo compromisso por parte dos agentes políticos em demonstrar o andamento das metas de forma clara e contínua, envolvendo a população e explicitando, inclusive, os gargalos que se mostram um desafio para as gestões municipais – o que exigiria uma autocrítica permanente por parte dos gestores públicos.

Quanto à **transparência**, o que se observou foi que o obscurantismo técnico dos documentos publicados constitui um óbice para a consolidação da transparência, mostrando-se um elemento de desmotivação e angústia para a parcela da população interessada em fiscalizar os gastos públicos. Assim, a qualidade da transparência nos gastos do poder público encontra várias fronteiras, desde a não disponibilização de informações, à falta de clareza e acessibilidade ao cidadão comum – sendo as duas últimas as que mais encontram eco nas respostas dos respondentes.

Sobre o **estímulo ao controle social**, as contribuições subjetivas foram bastante ricas. De modo geral, há dois grandes desafios para transformá-lo em um eficaz instrumento de *accountability*: a criação de condições ideais para o funcionamento dos conselhos, o que inclui aperfeiçoamento pessoal dos conselheiros, mas, sobretudo, um ambiente completamente livre de interferências do Estado; e o despertar de uma consciência social para a cidadania por parte da população, a mais complexa delas. Os problemas principais são: interferência política dos gestores através de membros que se instauram nesses conselhos; falta de aproximação com o TCE; falta de interesse, envolvimento e participação da população em geral.

Para a **participação na elaboração do orçamento**, depreendeu-se das falas dos munícipes que as Prefeituras deveriam ser mais efetivas, dando ampla divulgação para as datas das audiências públicas e convocando a população para trazer as demandas dos seus bairros e comunidades, de modo que o orçamento reflita as reais necessidades do município. Essa iniciativa deve partir do estado, porém organizações não governamentais ou instituições podem tomar a dianteira e sedimentar a atuação do poder local.

Já no sentido do **combate às práticas patrimonialistas** (nepotismo, assistencialismo, coronelismo, favoritismo, perseguição político-partidária), concluiu-se que estas ainda são realidade fatídica e concreta nos municípios sergipanos observados, o que cria um senso de incredulidade na boa fé dos agentes políticos e nas ações do Judiciário. Desse modo, o patrimonialismo praticado pelos gestores públicos dificulta a participação, o envolvimento e o questionamento das ações do governo, o que acaba dilatando a ideia weberiana de dominação tradicional na gestão pública contemporânea.

Quanto aos **portais de transparência**, os números mostram uma realidade paradoxal: 20% dos munícipes disseram nunca acessar os portais de seus municípios, opondo-se aos 25% que dizem acessá-los sempre. Esse cenário levou a conclusão de que o número de cidadãos que acessam os portais ainda está abaixo do ideal para consolidar uma participação efetiva e transformadora. Outros problemas nevrálgicos identificados: o equívoco no entendimento de que a mera existência do portal seja sinônimo de transparência; a existência de portais e dados que não obedecem aos critérios e normas existentes na legislação brasileira; e a necessidade de que a população seja transformada em “sujeitos de ação” e não meros atores passivos sob a tutela do Estado.

Por último, quanto à **eficácia do controle externo**, as maiores críticas se concentram em dois eixos: a cobrança por uma fiscalização mais combativa e eficaz do TCE/SE e o sentimento de que as punições/sanções aos gestores públicos em situação irregular não são aplicadas. Dessa forma, as críticas dos respondentes jogam luz na função corretiva dos tribunais de contas, questionando a falta de celeridade e o desconhecimento geral quanto à efetiva aplicação dessas sanções.

2. A partir de seus aspectos funcionais, de conteúdo publicado, divulgação de boas práticas e mecanismos de interação, os portais da transparência são capazes de promover a *accountability* e a transparência?

Fruto de todo o arcabouço normativo e das pressões do TCE/SE pela melhoria, os portais da transparência em Sergipe, nos últimos anos, têm passado por um significativo processo de transformação, como a existência concreta de 75 portais em funcionamento no estado. Todavia, após as análises desta pesquisa, pôde-se concluir que essas ferramentas ainda são incapazes de promover uma

accountability consistente e com aderência cidadã, em virtude de uma série de fatores que se entrelaçam, dos quais se destacam: má alimentação por parte dos administradores públicos, o que inclui não publicação de demonstrativos, publicações fora do prazo e, sobretudo, documentos de baixa qualidade (genéricos, superficiais e obscuros); acesso ainda razoável por parte dos munícipes aos portais; e falta de um rigor mais profundo nos mecanismos de fiscalização pelos órgãos de controle externo.

No tocante aos campos de análise dos portais, foram observados sistematicamente a estrutura (aparência), o conteúdo (publicações), as boas práticas (transparência) e os campos de interação virtual cidadã dos portais. De todos os 22 elementos que foram objetos da observação:

- Atenderam de forma **excelente/boa/satisfatória** às suas funções 5 (**22,7%**) deles: os campos de informações (telefones, e-mails, endereços); os campos de licitações; os campos de Ouvidoria; os atalhos fáceis; e os campos de e-SIC.
- Atenderam de forma **razoável** 6 (**27,3%**): *Layout*; RGF; Diárias e passagens; Legibilidade; Diário Oficial; e RREO.
- Atenderam de forma **péssima/ruim/insatisfatória** 11 (exatamente **50%** deles): PPA; Respeito aos limites da LRF; Demonstrativos do FUNDEB; Demonstrativos da MDE; RAG - Prestação de Contas; Folhas de pagamento; Receitas e despesas; atualização; LDO; LOA; e FAQ.

Conclui-se, com esses dados, que: elementos basais/genéricos são bem atendidos pelos portais, enquanto elementos complexos, com alto potencial de promover a *accountability*, dificultar o patrimonialismo e a corrupção e oferecer uma prestação de contas clara, confiável e consistente **são preeminente negligenciados pelos administradores públicos** (com a aquiescência indireta do Tribunal de Contas), com agravante de que o instrumento mais importante de todos eles para consolidar a *accountability*, o PPA, obteve o pior *Ranking* Médio (RM) de toda a pesquisa (1,68), com uma reprovação universal entre todos os 25 municípios.

Esses dados revelam dois problemas: primeiro, que a LRF, que deveria servir como código de conduta para os administradores públicos, tem sido inobservada de maneira universal pelas gestões públicas municipais sergipanas, seja pela

fragilidade no planejamento orçamentário, pela má condução fiscal (desrespeito aos limites), pela desobediência aos prazos de publicação ou, principalmente, pela elaboração de instrumentos e demonstrativos fiscais sem aparente preocupação com critérios mínimos de qualidade, haja vista a maioria absoluta ser superficial, genérica ou obscura; o segundo é a inabilidade do TCE/SE em promover a superação desses problemas de forma a consolidar a *accountability* e a transparência, mesmo com os avanços em outros aspectos.

3. Quais são as ações, os desafios e os horizontes do Tribunal de Contas de Sergipe na construção de práticas de *accountability* mais efetivas nos municípios sergipanos investigados?

Através da percepção do Procurador Eduardo Côrtes, foi-se possível traçar quais são as ações positivas desenvolvidas pela Corte de Contas, quais são as dificuldades junto aos gestores públicos, quais são suas fragilidades e quais são os caminhos necessários no desígnio de incorporar a *accountability* à estrutura ética na gestão da coisa pública em Sergipe. Sobre o primeiro ponto, o TCE/SE reconheceu a importância da aprovação da Res. 311/2018, tendo demonstrado uma salutar preocupação com a melhoria contínua dos portais da transparência, havendo a possibilidade de impor sanções àqueles gestores que a inobservarem. Ademais, reforçou que a participação do Tribunal em organismos integrados de inteligência no combate à corrupção, exógenos à Corte, tem ampliado os esforços nesse sentido.

Quantos aos impasses junto às Prefeituras, o Procurador relatou as dificuldades culturais na disponibilização de informações completas sobre a gestão de pessoal, que dificulta a ação dos conselhos de controle social, e a ininteligibilidade dos documentos disponibilizados nos portais, que possuem natureza excessivamente técnica. Também foi possível observar, em conjunto com os resultados da pesquisa (percepção dos munícipes e observação dos portais), as principais fragilidades do órgão: falta de recrudescimento/aprofundamento nos mecanismos de fiscalização dos portais; falta de solidez nas sanções que devem ser aplicadas; falta de celeridade na análise das denúncias; e a falta de uma ponte de comunicação mais efetiva com o cidadão (*feedback*), que vise desconstruir a imagem de subserviência da Corte ao Executivo.

De maneira geral, pela entrevista com o Procurador, notou-se um válido esforço do TCE/SE em transcender seu escopo de atuação em direção a um modelo de *accountability* mais voltado para a dimensão democrática (voltada à comunicação e à responsividade), ultrapassando o que Rocha (2009) chama de modelo burocrático de mera conformação às leis e controle de performance (característicos da velha administração pública). Todavia, concluiu-se que as inúmeras fragilidades (oriundas tanto do TCE/SE quanto das gestões municipais) se mostraram uma forte barreira, o que acaba sedimentando uma impressão de inoperância e ineficácia do Tribunal perante a população – algo que lhes é bastante caro, visto que ofusca os esforços positivos que têm sido empreendidos nos últimos anos.

5.2 Sugestões aos atores da pesquisa

Aos cidadãos, as sugestões que a conclusão dessa pesquisa permitiu vislumbrar são: adoção de uma postura ativa e vigilante nos portais da transparência (requerimento de informações no e-SIC e nas ouvidorias virtuais); e busca por conhecimento e aprofundamento técnico através das cartilhas oficiais (sobre orçamento público e controle social) elaboradas por órgãos com competência para tal, como a Controladoria-Geral da União.

Ao TCE/SE e órgãos de controle externo, pelo fundamental papel que possuem na sociedade: desenvolvimento de mecanismos de fiscalização que deem conta dos anseios dos cidadãos; maior rigor na função corretiva (sanções e multas); uso da autonomia conferida à Corte pela CF/88 para combater com rigor práticas patrimonialistas que são uma violação ao Estado Democrático de Direito (em especial o nepotismo direto ou cruzado); fortalecimento da autoimagem para superação da imagem de submissão ao Executivo percebida pela pesquisa.

Aos gestores públicos, enquanto atores indiretos e fomentadores da *accountability*: capacitação técnica do quadro efetivo de profissionais da área contábil; compromisso com a ética e a transparência; desenvolvimento de instrumentos com linguagem mais acessível para a população; obediência aos princípios da Carta Magna, em especial os da moralidade e da legalidade.

5.3 Perspectivas para pesquisas futuras

Aos pesquisadores da área da administração pública, deixam-se as seguintes sugestões de pesquisa:

- a) Analisar a *accountability* em grandes municípios, com maior capacidade orçamentária e maior possibilidade de envolvimento de atores sociais e organizações interessadas em promover a transparência;
- b) Analisar mecanismos e ferramentas digitais, como aplicativos anticorrupção, que auxiliem o cidadão a cumprir seu papel fiscalizador sem tanta dependência da vontade dos gestores públicos;
- c) Analisar, estatisticamente, as relações de causalidade entre os índices de transparência e os dados nominais dos municípios;
- d) Estudar o papel do poder local no sentido de independência e combate ao patrimonialismo.

5.4 Limitações da pesquisa

Como o objetivo desta pesquisa foi realizar uma análise 360° da *accountability* em Sergipe, uma das principais limitações foi não ter havido a possibilidade de entrevistar os próprios gestores públicos, de modo a ouvir o que eles teriam a contribuir nesse sentido. Mesmo que essa pesquisa tenha colhido informações e percepções de diversos atores sociais que integram esse processo cidadão (professores, conselheiros de controle social, vereadores, munícipes, alto escalão do Tribunal de Contas), ouvir os principais responsáveis na prestação de contas e na promoção da *accountability* teria sido um elemento bastante enriquecedor.

Outra limitação da pesquisa guarda relação com o tempo. Primeiro, no sentido de que analisar toda uma sorte de documentos públicos, muitos deles peças orçamentárias de linguagem técnica ou ininteligível, requer dedicação quase exclusiva. Em outro sentido, porque a publicação de muitos dos documentos públicos, em virtude do conceito de “tempo real”, possui prazos e validades, portanto expiram, criando a necessidade de uma fiscalização permanente e contínua.

Por fim, outra limitação foi a impossibilidade de analisar todos os 74 municípios de Sergipe, o que permitiria um confronto mais robusto e consistente entre as diferenças dos municípios mais ricos e mais pobres, com mais ou menos infraestrutura e pessoal qualificado.

5.5 Considerações Finais

Em seu exímio artigo, Campos (1990) inaugurou o debate acadêmico sobre a *accountability* no Brasil, concluindo que sua tradução para o português não era possível porque o conceito, naqueles tempos, era inexistente e, portanto, não tinha aplicabilidade. Quase 20 anos depois, Pinho e Sacramento (2009) concluíram que esse período não seria suficiente para romper com a herança patrimonialista do Brasil colônia e, com isso, consolidar a *accountability* na gestão pública. Cerca de 30 anos se passaram e a Lei de Acesso à Informação foi aprovada, ferramentas cidadãs foram criadas, porém os índices de transparência e corrupção e a efetividade dos portais da transparência não acompanharam tais mudanças, o que serviu de pontapé inicial para a presente pesquisa.

O trabalho buscou, destarte, partir da limitação apontada por outras pesquisas, como aquela apontada por Raupp e Pinho (2011), sobre a análise dos portais em Santa Catarina, em que foi dito que a ausência de análise do conteúdo dos portais não permitia inferir se a transparência era efetivamente construída – de modo que o principal esforço da presente pesquisa foi investigar a substância do conteúdo dos documentos publicados pelos administradores públicos (linguagem, informações contidas e observância às normas), algo preponderantemente ausente nos estudos empíricos.

A conclusão deste trabalho conseguiu demonstrar, portanto, que na busca pela substanciação dos portais da transparência e na promoção da *accountability*, os órgãos de controle possuem o grande desafio de fortalecer os métodos de fiscalização, que devem ser cada vez mais sofisticados, de modo a darem conta da heterogeneidade dos entes federados, da velocidade das informações em um mundo cada vez mais conectado e do clamor cada vez mais alto da população por justiça, eficiência e moralidade.

Já os gestores públicos possuem a responsabilidade moral de romperem com os hábitos da velha política, expurgando o patrimonialismo cravejado em nossa cultura, que se apropria do público como se privado fosse – o que gera privilégios e aprofunda desigualdades. Além disso, possuem o desafio de abandonar o obscurantismo e o formalismo técnicos, frutos da ideia tradicional de prestação de contas como um mero ato de formalidade, devendo percebê-la como realmente é: uma expressão de compromisso ético com os princípios da nossa democracia

republicana, com o cidadão e com o Erário. Para tal, precisam atualizar a leitura da LRF, obedecendo-a piamente, e promover mecanismos para que as instâncias de controle social atuem com liberdade e autonomia, fortalecendo o poder local, algo que só pode ocorrer se a transparência for assegurada plenamente.

Verificou-se, por fim, que saltos importantes foram dados nesses últimos 30 anos, mas o sergipano e, por extensão, o brasileiro, ainda precisa se apropriar da *accountability* como conceito e como prática. Sobretudo, porque ela não se constrói sozinha, mas vertical e horizontalmente, com todos os atores atuando juntos, incorporando-a nas rotinas de trabalho, absorvendo-a nos códigos de ética e materializando-a no tecido social, algo que democracias mais avançadas, como os Estados Unidos, já conseguiram colocar em prática. Somente assim a *accountability* será percebida, por todos, como um fenômeno indissociável do processo democrático e da cidadania.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Geórgia Campos de. **O papel dos Tribunais de Contas no Brasil**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 845, 26 out. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7487>> Acesso em: 01/02/2019.

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). **Planejamento governamental para municípios** : plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ARMSTRONG, Elia. **Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration**: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>> Acesso em 15/01/2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, Ana Cristina. **Curso transparência na gestão pública**: controle cidadão. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/TCE, 2017.

BARROW, Michael. Estatística para economia, contabilidade e administração : tradução Antonio Zoratto Sanvicente. – São Paulo : Ática, 2007.

BECERRA, Rodrigo. **Governo.com.vc**: os desafios para construção de uma sociedade 2.0. In: MICROSOFT. BrasilGov2.0 – Por um país mais participativo. 2012.

BERNARDES, Marcele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. **Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil**: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, Junho de 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000300761&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25/01/2019.

BRAGA, M. V. de A. **O controle social da educação básica pública**: a atuação dos conselheiros do FUNDEB. Dissertação apresentada como exigência parcial do Programa Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9218/1/2011_MarcusVinciusdeAzevedoBraga.pdf>. Acesso em: 12/02/2019.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10/01/2019.

BRASIL. Congresso Nacional (2009). Lei complementar no 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm> Acesso em: 10/01/2019.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **GUIA de implantação de Portal da Transparência**, 1ª edição, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_portaltransparencia.pdf>. Acesso em: 31/01/2019.

BRASIL. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação (LAI)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10/01/2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018. Portal da Transparência. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em <<http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?ordenarPor=posicao&direcao=asc>> Acesso em: 14/02/2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Governo Digital. **Governo Eletrônico**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>>. Acesso em: 30/01/2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013. Disponível em <<https://bit.ly/2EEyTVt>> Acesso em: 05/02/2019.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **Ranking Nacional da Transparência**. 2016. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 14/02/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União. Revisão junho 2011. **Boletim do Tribunal de Contas da União**. Especial, Ano XLIV, n.12. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0AD3DBB059CC>>. Acesso em: 30/01/2019.

CALDAS, Filipe Reis. **A ofensa ao princípio da separação dos poderes pelo guardião da Constituição**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 06 maio 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55848&seo=1>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. Dados [online]. 2003, vol.46, n.1, pp.153-193. ISSN 0011-5258. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>>. Acesso em: 28/12/18.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração pública no brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos.** Disponível em: <<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871/0>> Acesso em: 18/02/2019.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: Quando podemos traduzi-la para o português?**. 1999. Disponível em <https://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap8_0.pdf>. Acesso em: 05/01/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo: Atlas, 2015.

CENDÓN, Antonio Bar. **Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments.** Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>> . Acesso em 10/01/2019.

COUTINHO, Paula. **Os 1.701 comissionados da Alese na mira da Justiça.** Cinform, Aracaju. Fevereiro de 2019. Disponível em <<https://www.cinform.com.br/2019/02/04/os-1-701-comissionados-da-alesa-na-mira-da-justica/>>. Acesso em: 01/03/2019.

COUTO, Elvis Paulo. **As Raízes do Patrimonialismo de Estado no Brasil.** Revista Habitus: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 100-112, 10 de nov. 2016. Semestral. Disponível em: <www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 11/01/2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 27. ed.- São Paulo: Atlas, 2014.

DOWDLE, Michael W. **Public accountability: Conceptual, historical and epistemic mappings.** Disponível em <<http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2304/pdf/ch12.pdf>>. Acesso em 10/01/2019.

DUBNICK, Melvin J.; e FREDERICKSON, H. George. **Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust.** Disponível em <https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=polisci_facpub> Acesso em 20/01/19.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder – Formação do Patronato Político Brasileiro** (13ª ed.). São Paulo, Globo, 1998.

FRAGA, Vitor Galvão. **Os três tipos de dominação legítima de Max Weber.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25863/os-tres-tipos-de-dominacao-legitima-de-max-weber#_ftn8> Acesso em: 10/01/2019.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2006.

GOMES, Maria Cristina de Oliveira; SILVA, Wendel Alex Castro Silva. **Evolução da Accountability no Brasil**: análise dos achados de 1999 a 2008. Disponível em <<http://sistema.semead.com.br/14semead/resultado/trabalhosPDF/809.pdf>>. Acesso em 08/01/2019.

GUIMARÃES, Melissa de Andrade. **Pesquisa sobre a percepção ao risco de acidentes de consumo**: Um estudo de caso dos estudantes da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia. 2016. 46 f. Monografia – Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2016.

HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). **Direito administrativo e suas transformações atuais** – Homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho: Anais do Seminário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Íthala, 2016.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil** / Sergio Buarque de Holanda. — 26. ed. — São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

ÍNCE, Murat. **Accountability in Question**: A Critical Review of Public *Accountability*. Disponível em <<https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/110.pdf#page=174>>. Acesso em 10/01/2019.

KELLES, Márcio Ferreira. **10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**: da idealidade à efetividade. Revista do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais, 2010.

LAJES, Larissa Gontijo. **Accountability societal e Engajamento Online**. Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política. Universidade Federal de Brasília, 2017. Disponível em <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/18340/1/2017_LarissaGontijoJales.pdf>. Acesso em 10/01/2019.

LEAL, Rodrigo. **O controle social dos serviços públicos no Brasil como condição de sua possibilidade**. Disponível em <www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/718> Acesso em 29/01/19.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. – 4. reimpr. São Paulo: Atlas: 2011.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas** / Gilberto de Andrade Martins, Carlos Renato Theóphilo. – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas** : a política orçamentária no Brasil / José Matias-Pereira. - 3.ed. - São Paulo : Atlas, 2006.

_____, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

_____, José. **Manual de metodologia de pesquisa científica**. – 4 ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 47. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: <http://cliente.argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html>. Acesso em: 17/02/2019.

MILESKI, Helio Saul. **Controle social**: um aliado do controle oficial. Inter. Público, Porto Alegre. 2006. Disponível em: <<http://www.mileskiadvogados.com.br/imagens/doutrina/artigos/12.pdf>>. Acesso em: 18/02/2019.

NOVAES, Ícaro; ESTÁCIO, Verlane. **Professores investigam relatórios fiscais dos municípios**. Infonet, Aracaju, 18 set. 2015. Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/educacao/professores-investigam-relatorios-fiscais-dos-municipios/> > Acesso em: 20/11/2018.

OBSERVAPOA. Página institucional. Disponível em: <http://www.observapoa.com.br/default.php?reg=548&p_secao=17> Acesso em: 02/03/2019.

OCDE. Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Avaliação da OCDE sobre o sistema e integridade da administração pública federal brasileira**. Paris. 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf/view>>. Acesso em 30/01/2019.

_____. Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Accountability and democratic governance**: Orientations and principles for development. 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/accountability-and-democratic-governance-9789264183636-en.htm>>. Acesso em 30/01/2019.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova [online]. 1998, n.44, pp.27-54. ISSN 0102-6445. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em 15/01/2019.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fran cisco Mesquita de Oliveira - Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

OLIVEIRA, Luciel Henrique de. **Exemplo de cálculo de Ranking Médio para Likert**. Notas de Aula. Metodologia Científica e Técnicas de Pesquisa em Administração. Mestrado em Adm. e Desenvolvimento Organizacional. PPGA

CNEC/FACECA: Varginha, 2005.

OPENSTAX. **Introduction to Sociology 2e Paperback**. Disponível em: <<https://tophat.com/marketplace/social-science/sociology/textbooks/oer-openstax-sociology-openstax-content/86/4225>> Acesso 11/01/2019.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea** / Ana Paula Paes de Paula. — Rio de Janeiro : Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de; e SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. Rev. Adm. Pública [online]. 2009, vol.43, n.6, pp.1343-1368. ISSN 0034-7612. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>> Acesso em 15/12/2018.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. **Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina**. Cadernos EBAPE.BR, v. 9, n. 1, art. 7, p. 116-138, 2011. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/1328/construindo-a-accountability-em-portais-eletronicos-de-camaras-municipais--um-estudo-de-caso-em-santa-catarina>>. Acesso em 08/01/2019.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. - 16. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2015.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability: Três Modelos Teóricos, Três Abordagens**. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb857.pdf>>. Acesso em 08/01/2019.

_____, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas**. 2009. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>>. Acesso em 08/01/2019.

ROCHA NETO, Luiz Henrique. **A Formação do Estado Brasileiro: Patrimonialismo, Burocracia e Corrupção**. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.18840/1980-8860/rvmd.v2n1p204-230>> Acesso em 10/01/2019.

RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **Patrimonialismo e a realidade latino-americana**. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006 p.15).

RYFF, Tito. **Da Ágora à web 2.0: resgatando o ideal da democracia cidadã**. In: MICROSOFT. BrasilGov2.0 – Por um país mais participativo. 2012.

SERGIPE (Estado). Resolução TC no 243, de 13 de setembro de 2007. Aracaju, SE.

Disponível em < https://antigo.tce.se.gov.br/sgw/imprimir_t.php?r=243/2007> Acesso em: 05/01/2019.

SERGIPE (Estado). Resolução TC no 311, de 17 de maio de 2018. Aracaju, SE. Disponível em < https://antigo.tce.se.gov.br/sgw/imprimir_t.php?r=243/2007> Acesso em: 05/01/2019.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. – 23. ed. rev. e atual. – São Paulo: Cortez, 2007.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: Uma Releitura do Pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/081.pdf>> Acesso em 30/01/2019.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Administração e de Pesquisa em Administração**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da corrupção 2018**. 2018. Disponível em: <<http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>>. Acesso em: 14/02/2019.

VALE, Raimundo Costa. **Portais de Transparência: um estudo sobre o cumprimento da Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, pelos municípios do Estado do Maranhão**. Projeto Aplicado para a obtenção de Grau de Mestre em Gestão Especialização em Administração Pública pelo Instituto Politécnico da Guarda, 2017.

VALLE JR., Roberto do. **Cidadania na Sociedade 2.0: da informação à participação**. In: MICROSOFT. BrasilGov2.0 – Por um país mais participativo. 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

_____, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora da UNB, 1999.

_____, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 2. São Paulo: UNB, 2004.

_____, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva** (4º ed.). Brasília: UNB, 2000.

XAVIER, Roberto Salles. **Accountability e as suas Múltiplas Abordagens: um Balanço Teórico**. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf>>. Acesso em 08/01/2019.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PERCEPÇÃO DA ACCOUNTABILITY

QUESTIONÁRIO										
ESCALA DE PONTUAÇÃO (LIKERT)										
Discordo		1 2 3 4 5 6 7					Concordo			
Totalmente							Totalmente			
IDENTIFIQUE O MUNICÍPIO ONDE RESIDE/TRABALHA										
INFORME SUA OCUPAÇÃO										
ASSERTIVAS				1	2	3	4	5	6	7
1) O meu Município presta contas à população sobre o andamento das metas/promessas de campanha.										
2) O meu Município é transparente em relação aos gastos públicos (folhas de pagamento, diárias, processos licitatórios, etc).										
3) O meu Município cria um ambiente favorável à prática do controle social, isto é, o monitoramento e a fiscalização cidadã da aplicação dos recursos públicos.										
4) O meu Município estimula os munícipes a participarem do processo de elaboração do orçamento: divulga as audiências públicas para elaboração do Plano Plurianual (PPA) e convoca a população para participar das votações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) na Câmara de Vereadores.										
5) O Município dificulta e inibe práticas patrimonialistas da velha política, como a troca de favores e o apadrinhamento, prezando pela competência do quadro de pessoal através de concursos de provas e títulos para ingresso no serviço público.										
6) Eu acesso o portal da transparência de meu Município.										
7) Eu encontro as informações que busco no portal da transparência do Município.										
8) O portal da transparência do meu Município é intuitivo, atrativo e contém notícias importantes, além de informações confiáveis que são atualizadas em tempo real.										
9) O portal da transparência de meu município é capaz de promover uma prestação de contas eficiente.										
10) O controle externo feito pelo Legislativo (Câmara Municipal e Tribunal de Contas) sobre as ações da Prefeitura é eficiente.										
11) Quais os principais obstáculos para uma melhor prestação de contas à população? Quais ações poderiam ser adotadas pela população, município e pelo tribunal de contas para melhorar a prestação de contas e a transparência?				-						

APÊNDICE B - FORMULÁRIO DE OBSERVAÇÃO DOS PORTAIS

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	ESCALA						
	1	2	3	4	5	6	7
1) Layout é moderno, com aparência agradável e intuitiva?							
2) Há links diretos (atalhos) agrupados em campos específicos (áreas de interesse)?							
3) O Diário Oficial é intuitivo, com leis aprovadas nos últimos 2 anos?							
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	ESCALA						
4) Há detalhamento de receitas e despesas?							
5) PPA dos 2 últimos quadriênios foram publicados em observância à LRF* e ao MP**?							
6) LDO dos últimos 2 anos foram publicadas em observância à LRF e ao MP?							
7) LOA dos últimos 2 anos foram publicados em observância à LRF e ao MP?							
8) RAG do último ano foi publicado em observância às resoluções?							
9) RREO's bimestrais dos últimos 2 anos, em observância ao MDF***?							
10) RGF's quadrimestrais dos últimos 2 anos, em observância ao MDF?							
11) Demonstrativos do FUNDEB bimestrais dos últimos 2 anos?							
12) Demonstrativos da MDE bimestrais dos últimos 2 anos?							
13) Documentação referente aos processos licitatórios?							
14) As informações, notícias e dados são atualizados?							
15) Documentos oficiais legíveis, permitindo exportação (*pdf ou *xslr)?							
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	ESCALA						
16) Folhas de pagamento são publicadas de forma analítica, por natureza do vínculo (efetivo, contratado, comissionado), contendo detalhamento do vencimento, data de admissão e gratificações?							
17) Há espeito aos limites prudenciais da LRF?							
18) Há divulgação de diárias e passagens dos agentes públicos, com detalhamento do favorecido, data, destino e razão da viagem?							
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	ESCALA						
19) Contém Ouvidoria Eletrônica (e-OUV)?							
20) Contém e-SIC com relatório de pedidos recebidos, atendidos e indeferidos? Os pedidos são respondidos pela Prefeitura?							
21) Contém respostas às perguntas mais frequentes da sociedade?							
22) Há informações detalhadas sobre órgãos e Secretarias (como endereço, telefone, e-mail e nome dos secretários em exercício)?							

* Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; Decreto nº 7.185/2010; Resoluções nº 311/2018 e 243/2007, do TCE/SE.

** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) possui uma cartilha de 123 páginas com instruções de como devem ser elaborados estes instrumentos fiscais.

*** Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pelo Tesouro Nacional Para uniformizar procedimentos.

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROCURADOR TCE

- 1) O país tem passado por uma forte transformação na arena política, onde a população tem cobrado cada vez mais – não só dos governos, mas das instituições – maior transparência e clareza nas ações dos gestores públicos, além de agilidade dos órgãos de controle.
 - Como o Sr. avalia o cenário em Sergipe, nos últimos anos, quanto à *accountability* das Prefeituras em suas dimensões de transparência e prestação de contas?
 - Tem havido algum tipo de mudança?
 - Caso sim, qual o papel do Tribunal de Contas nessa mudança?

- 2) No cenário geral, mesmo com os avanços, Sergipe ainda consta como um dos estados menos transparentes do país, perdendo apenas para Roraima, Acre, Bahia e Amapá, de acordo com a Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°, realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2018. Enquanto agente de controle externo:
 - Quais dificuldades que o Sr. encontra junto aos gestores públicos para que estes garantam que a *accountability* e a transparência sejam, efetivamente, asseguradas?
 - Quais seriam os pontos mais críticos?

- 3) O Brasil possui uma raiz patrimonialista bastante forte em sua formação que se manifesta até os dias de hoje. Isso significa dizer que tanto as instituições como seus agentes não estão imunes à corrupção e à adoção de práticas como o aparelhamento dos órgãos públicos com cabides políticos, o que compromete a eficiência da Administração Pública.
 - Como a população e o Tribunal de Contas podem somar forças para ajudar a combater tais práticas?
 - Quais as principais medidas que vêm sendo tomadas para o combate ao fenômeno da corrupção em Sergipe?

- 4) O portal da transparência é um mecanismo fundamental para que cidadãos e segmentos da sociedade civil, como sindicatos, possam fiscalizar e monitorar as ações dos gestores, através da obtenção de informações públicas confiáveis e em tempo real, como a execução dos orçamentos e os processos licitatórios, através do governo eletrônico.
 - Em sua opinião, enquanto agente de controle externo, os Municípios têm oferecido reais condições para que essa fiscalização ocorra, de fato?
 - Sobre estímulos por parte do TCE para melhores usos do Portal da Transparência, quais poderiam ser elencados?

- 5) Tendo exercido um papel fundamental nessa transformação que avança paulatinamente:
 - Quais são as suas perspectivas para a *accountability* no futuro, em Sergipe?
 - Dá para ser otimista ou ainda há muito a ser feito?
 - Quais sugestões de aprimoramentos o Sr. daria aos municípios, para que estes cumpram com os requisitos legais de *accountability* e transparência?

APÊNDICE D - QUI-QUADRADO

VARIÁVEL	VALOR OBSERVADO (O _i)		VALOR ESPERADO (E _i)		QUI-QUADRADO (χ ²)					
	Abaixo da MED	Acima da MED	Abaixo da MED	Acima da MED	Abaixo da MED	Acima da MED				
POPULAÇÃO	Discordantes	913	600	1513	Discordantes	861	652	Discordantes	3,195	4,214
	Neutros	121	165	286	Neutros	163	123	Neutros	10,675	14,080
	Concordantes	285	235	520	Concordantes	296	224	Concordantes	0,392	0,517
	Σ Coluna	1319	1000	2319	Σ E_i	2319	Σ χ²	33,073		
ESCOLARIDADE	Discordantes	1068	445	1513	Discordantes	998	515	Discordantes	4,972	9,622
	Neutros	134	152	286	Neutros	189	97	Neutros	15,792	30,564
	Concordantes	327	193	520	Concordantes	343	177	Concordantes	0,733	1,419
	Σ Coluna	1529	790	2319	Σ E_i	2319	Σ χ²	63,103		
IDHM	Discordantes	864	649	1513	Discordantes	868	645	Discordantes	0,016	0,022
	Neutros	161	125	286	Neutros	164	122	Neutros	0,056	0,075
	Concordantes	305	215	520	Concordantes	298	222	Concordantes	0,154	0,207
	Σ Coluna	1330	989	2319	Σ E_i	2319	Σ χ²	0,529		
ORÇAMENTO	Discordantes	917	596	1513	Discordantes	861	652	Discordantes	3,701	4,882
	Neutros	108	178	286	Neutros	163	123	Neutros	18,374	24,235
	Concordantes	294	226	520	Concordantes	296	224	Concordantes	0,011	0,014
	Σ Coluna	1319	1000	2319	Σ E_i	2319	Σ χ²	51,217		

APÊNDICE E - RESPOSTAS DA QUESTÃO ABERTA DO QUESTIONÁRIO

DATA	RESP.	MUNICÍPIO	OCUPAÇÃO	RESPOSTA <i>IPSIS LITERIS</i>	PALAVRAS-CHAVE
2/22/2019 13:42:32	Resp. 1	Tomar do Geru	Professor(a)	<i>“É preciso comprovar com que e o valor do recurso gasto com todos os pagamentos realizados em setor”</i>	<i>Prestar contas</i>
2/22/2019 13:48:09	Resp. 2	Cristinápolis	Professor(a)	<i>“As informações não são completas de toda a secretarias com o valor total gasto mês a mês”</i>	<i>Dados incompletos</i>
2/22/2019 14:12:27	Resp. 3	Araúá	Professor(a) e conselheiro(a) de controle social	<i>“Realizar Atividades coletivas para estimular e conscientizar a participação da população. Audiência pública sempre que necessário. Canal de comunicação eficiente e direto entre gestão e população”</i>	<i>Participação; audiências públicas</i>
2/22/2019 14:15:12	Resp. 4	Indiaroba	Professor(a)	<i>“A câmara de vereadores realmente realizar o papel de cada vereador que é fiscalizar”</i>	<i>Controle externo</i>
2/22/2019 14:21:24	Resp. 5	Araúá	Estudante	<i>“trabalho de verdade sem corpo mole e Boa vontade política”</i>	<i>Vontade política</i>
2/22/2019 14:45:03	Resp. 6	Araúá	Professor(a)	<i>“Reunião com pessoas qualificadas para o assunto resolveria melhor os obstáculos”</i>	<i>Qualificação</i>
2/22/2019 16:42:12	Resp. 7	Malhador	Professor(a) e conselheiro(a) de controle social	<i>“O município deve promover oportunidade de interação social aos municípios. Assim como, oferecer condições para o bom funcionamento do conselho de controle social”</i>	<i>Controle social</i>
2/22/2019 16:54:46	Resp. 8	Malhador	Professor(a)	<i>“Não sei ao certo, mas acho que o Ministério Público se omite em muitas questões. O NEPOTISMO aqui é escancarado e vergonhoso e nunca se fez nada. Se houve alguma denúncia, nunca foi gerada nenhum tipo de punição”</i>	<i>Patrimonialismo</i>
2/22/2019 17:03:08	Resp. 9	Rosário do Catete	Professor(a)	<i>“Que o TC fosse mais efetivo e a CÂMARA MUNICIPAL acatasse sua decisão depois de julgar procedente”</i>	<i>Controle externo</i>
2/22/2019 17:49:54	Resp. 10	Santo Amaro	Professor(a) e conselheiro(a) de controle social	<i>A gestão municipal deveria fazer uma audiência pública de 6 em 6 meses com a finalidade de apresentar como estão sendo gasto os recursos públicos e o que poderia melhorar, além de discutir o que está dando certo e que se precisa mudar”</i>	<i>Audiências públicas; Prestar contas</i>
2/22/2019 21:31:33	Resp. 11	Riachão do Dantas	Professor(a)	<i>“Criar leis mais rígidas com relação a punição para o município que não prestar contas de acordo com o prazo estabelecido pela legislação”</i>	<i>Sanções</i>
2/22/2019 23:18:12	Resp. 12	Monte Alegre	Professor(a)	<i>“Permanecer fiscalizando”</i>	<i>Fiscalização</i>
2/23/2019 0:11:39	Resp. 13	Riachão do Dantas	Professor(a)	<i>“As práticas da velha política”</i>	<i>Patrimonialismo</i>
2/23/2019 4:00:13	Resp. 14	Areia Branca	Professor(a) e conselheiro(a) de controle social	<i>“Uma sugestão seria que a relação dos servidores fosse detalhada, tipo, quem é contratado, comissionado e efetivo”</i>	<i>Folhas</i>
2/23/2019 4:22:09	Resp. 15	Cristinápolis	Professor(a)	<i>“Os principais obstáculos são a falta de informação à população a respeito de como são gastos os recursos públicos. Quanto à fiscalização, os conselhos deveriam ser mais ativo e Tribunal de Contas deveria ser mais</i>	<i>Controle externo; Prestar contas</i>

				<i>rigoroso</i>	
2/23/2019 8:51:00	Resp. 16	São Domingos	Professor(a)	<i>“Que a justiça seja agil”</i>	<i>Celeridade</i>
2/23/2019 8:55:46	Resp. 17	Moita Bonita	Professor(a) e conselheiro(a) de controle social	<i>“Falta uma maior clareza nos dados informados pois são bem complexos para o entendimento de pessoas que não domina a área contábil”</i>	<i>Documentos obscuros</i>
2/23/2019 9:21:17	Resp. 18	Tomar do Geru	Comerciante	<i>“Os vereadores fazer o seu verdadeiro papel fiscalizar e parar de só fazer assistencialismo”</i>	<i>Patrimonialismo</i>
2/23/2019 9:32:01	Resp. 19	Campo do Brito	Professor(a)	<i>“A ausência da população nas decisões do município torna inviável uma melhor fiscalização e o tribunal de contas deve atuar em parceria com os conselhos de controle social, o que não acontece”</i>	<i>Controle social;</i> <i>Consciência social</i>
2/23/2019 9:35:19	Resp. 20	Araúá	Aposentado	<i>“Deixar claro os gastos e valores das despesas e receitas de cada secretaria. O povo deveria cobrar mais do executivo e legislativo mais transparência. O MP só atua quando é provocado como o povo tem medo de denunciar fica difícil ter uma ação mas eficaz com o dinheiro do povo”</i>	<i>Controle social;</i> <i>Documentos obscuros;</i> <i>Controle externo;</i> <i>Provocação</i>
2/23/2019 9:50:37	Resp. 21	Araúá	Professor(a) e conselheiro(a) de controle social	<i>“O principal motivo é a falta de conhecimento da sociedade para cobrar dos gestores os recursos públicos investidos no município. AÇÕES: Fiscalização de fato do poder legislativo; - Atuação do TCE, sem necessidade de denúncias de irregularidades; Punição dos administradores que utilizam os recursos públicos indevidamente; Atuação com mais eficácia dos conselhos de controle social”</i>	<i>Consciência social;</i> <i>Controle externo;</i> <i>Provocação;</i> <i>Controle social</i>
2/23/2019 9:52:39	Resp. 22	Malhador	Professor(a)	<i>“Justamente a falta de vontade política e de responsabilidade do administrador. Os órgãos de fiscalização deveriam ser mais eficazes e punitivos”</i>	<i>Controle externo</i>
2/23/2019 10:39:19	Resp. 23	São Domingos	Professor(a)	<i>“Falta de transparência na aplicação das verbas municipais, falta de compromisso com os funcionários públicos municipal nos seus vencimentos, direitos adquiridos por tempo de serviço, o não parcelamentos de salário e etc. Saber em quem realmente ira votar e na hora do voto não votar em corruptos E o tribunal de contas ser extremamente rígido com esses prefeitos que destroem as cidades e se passam de bons gestores. Infelizmente é essa a realidade do município de São Domingos. Administração não realiza nenhuma obras e as que existia está destruindo”</i>	<i>Transparência</i>
2/23/2019 11:22:35	Resp. 24	São Domingos	Professor(a)	<i>“A corrupção”</i>	<i>Corrupção</i>
2/23/2019 11:31:24	Resp. 25	Pacatuba	Professor(a)	<i>“O gestor não fornece as folhas de pagamento”</i>	<i>Folhas de pagamento</i>
2/23/2019 12:18:54	Resp. 26	Japoatã	Professor(a)	<i>“A população cobrar o que é de direito e o tribunal fazer com que esses direitos sejam garantidos”</i>	<i>Consciência social</i>

2/23/2019 13:36:34	Resp. 27	Ribeirópolis	Professor(a)	<i>“Aqui ainda há a política do coronelismo e como estamos descrentes dos políticos e judiciário, aqui pode tudo, o que inibe qualquer pessoa ou instituição que queiram saber de algo”</i>	Patrimonialismo; Descrença
2/23/2019 13:47:16	Resp. 28	Santo Amaro	Professor(a)	<i>“Punição rápida e eficiente, sem essas ações os governos municipais continuarão zombando do povo q os elegeram como seus legítimos representantes!”</i>	Controle externo
2/23/2019 14:35:27	Resp. 29	Campo do Brito	Professor(a)	<i>“TCE finge que fiscaliza e a Câmara Municipal de Campo do Brito é omissa”</i>	Controle externo
2/23/2019 15:26:04	Resp. 30	Santo Amaro	Professor(a)	<i>“Mais informações claras e objetivas. Fiscalização adequada”</i>	Documentação o obscura
2/23/2019 15:31:33	Resp. 31	Areia Branca	Professor(a) e conselheiro(a) de controle social	<i>“A população deveria se inteirar mais sobre o assunto para acompanhar as contas, tornando-se agentes fiscalizadores; o tribunal de contas fazer com q o município cumpra a transparência como determina a lei, já que algumas informações não são disponibilizadas no portal do município”</i>	Consciência social; Portais
2/23/2019 16:14:25	Resp. 32	Neópolis	Professor(a)	<i>“Disposição de documentos”</i>	Transparência
2/23/2019 18:32:51	Resp. 33	Araúá	Professor(a)	<i>“1.Realização de audiências públicas e ampla publicidade das mesmas. 2. Demonstração das metas a serem realizadas pelo município. 3.Demonstração das previsões de repasses de recursos. 4. Demonstração das metas alcançadas e possíveis entraves”</i>	Audiências públicas; Prestar contas; Desafios
2/23/2019 21:25:29	Resp. 34	Araúá	Professor(a)	<i>“A formação dos conselhos muita das vezes é feita por indicação de pessoas do mesmo grupo. Os munícipes deveriam participar, cobrar e fiscalizar mais”</i>	Controle social; Consciência social;
2/24/2019 0:36:52	Resp. 35	Pacatuba	Vereador	<i>“Portal eficaz, de fácil compreensão, o nosso é incompleto. A educação deveria incentivar a participação cidadã desde a fase da adolescência nas escolas”</i>	Portais
2/24/2019 14:25:32	Resp. 36	Santa Luzia	Professor(a)	<i>“Agir com responsabilidade e comprometimento com a população”</i>	Responsabilidade
2/24/2019 18:56:06	Resp. 37	Araúá	Professor(a)	<i>“Fazer um orçamento participativo com a população”</i>	Orçamento
2/24/2019 21:18:17	Resp. 38	Gararu	Professor(a)	<i>“O maior obstáculo é a indisponibilidade de dados, a falta de atualização e alimentação do portal. Muitos atos públicos não são publicados, enquanto algumas ações são publicadas com a intenção de promover os gestores, com informações superficiais e inverídicas. As pessoas precisam acessar mais o portal, pois muitos não o fazem, e fazer críticas e sugestões. O município deveria manter o portal atualizado diariamente e criar um canal de comunicação com a população no próprio portal. O TC deveria ser mais rigoroso, acompanhar a alimentação</i>	Portais; Consciência social; Controle externo

				<i>de dados dos municípios, criar um canal direto de comunicação com a população via portal dos municípios</i>	
2/24/2019 21:27:57	Resp. 39	Gararu	Professor(a)	<i>"Poderia usar mais acesso ao portal da transparência e fazer audiências com a população para explicar detalhadamente os gastos, contratos etc"</i>	<i>Audiências públicas</i>
2/24/2019 21:28:09	Resp. 40	Gararu	Professor(a)	<i>"Poderia usar mais acesso ao portal da transparência e fazer audiências com a população para explicar detalhadamente os gastos, contratos etc"</i>	<i>Audiências públicas</i>
2/24/2019 21:42:09	Resp. 41	Gararu	Professor(a)	<i>"O gestor do município precisa ser mais transparente em suas ações e elaborar projetos q possa desenvolver mais resultados imediatos em seu município, de forma q a população venha a ter mais oportunidades em seu ambiente de trabalho"</i>	<i>Transparência</i>
2/24/2019 22:25:06	Resp. 42	Gararu	Professor(a)	<i>"Diminuir contratos, pagar em dias, pagar pisos salariais de acordo com a lei, cumprir a lei para q seus funcionários tenha seus direitos garantidos"</i>	<i>Cumprir leis</i>
2/24/2019 22:30:20	Resp. 43	Gararu	Professor(a)	<i>"Disponibilizar via internet para que a população possa acessar e obter as informações e a transparência dos recursos gastos no nosso município."</i>	<i>Transparência</i>
2/24/2019 22:35:54	Resp. 44	Gararu	Professor(a)	<i>"Mais fiscalização"</i>	<i>Fiscalização</i>
2/25/2019 20:27:55	Resp. 45	Japoatã	Professor(a) e conselheiro(a) de controle social	<i>"A transparência não acontece como deveria ser, e o pior é que a população infelizmente não se preocupa em cobrar dos gestores a prestação dos serviços"</i>	<i>Consciência social</i>
2/25/2019 20:34:50	Resp. 46	Japoatã	Professor(a)	<i>"A transparência das ações no município é prejudicada devido as relações citadas na questão de número 5"</i>	<i>Patrimonialismo</i>
2/25/2019 20:40:12	Resp. 47	Japoatã	Professor(a)	<i>"Falta de interesse, porque não se quer mostrar as irregularidades. Papelada documental não está pronta em tempo hábil mensalmente. Burocracias e muito enfeite de critérios fazem com que a população não entenda nada e por isso tem medo de serem [sic] mais atuantes"</i>	<i>Documentação obscura</i>
2/25/2019 20:44:11	Resp. 48	Japoatã	Op. Tratar	<i>"O orçamento participativo"</i>	<i>Orçamento</i>
2/25/2019 20:44:58	Resp. 49	Cristinápolis	Professor(a)	<i>"Há uma troca de favores entre o Legislativo e o Executivo que silenciam os problemas existentes que se resolveriam com maior presença da população às sessões. E o Executivo costuma alegar que a simples existência do Portal da Transparência é sinônimo de transparência. É preciso investir em divulgação da lei da transparência, pois as informações são geridas por normas, portarias. Não podem ser da forma que a gestão acha que deve, é preciso dar acesso ao povo, amplo acesso das leis que normatizam a transparência dos atos e transformar os cidadãos em sujeitos. Informação, falta educação capaz de</i>	<i>Controle externo; Portais; Consciência social</i>

				<i>fazer as pessoas comuns entenderem como funciona este Brasil</i>	
2/25/2019 20:46:52	Resp. 50	Cristinápolis	Professor(a)	<i>“Colocar informações atualizadas no final de cada mês”</i>	Atualização
2/25/2019 20:54:47	Resp. 51	Cristinápolis	Professor(a)	<i>“Fiscalização mais rigorosa”</i>	Fiscalização
2/25/2019 21:10:18	Resp. 52	Santa Luzia	Professor(a)	<i>“Uma fiscalização mais eficiente”</i>	Fiscalização
2/25/2019 21:10:33	Resp. 53	Riachuelo	Conselheiro(a) de controle social	<i>“Obrigar os prefeitos alimentar o portal da transparência”</i>	Portais
2/25/2019 21:11:26	Resp. 54	Carmópolis	Professor(a)	<i>“A folha de pagamento da educação”</i>	Folhas de pagamento
2/25/2019 21:20:40	Resp. 55	Moita Bonita	Professor(a)	<i>“A certeza da impunidade e na maioria das vezes os munícipes ã solicitam.”</i>	Impunidade
2/25/2019 21:24:28	Resp. 56	Santa Luzia	Professor(a)	<i>“Acesso as prestações de contas atuais. A população cobrar a transparência e o tribunal ser atuante”</i>	Prestar contas
2/25/2019 21:36:19	Resp. 57	Tomar do Geru	Professor(a)	<i>“Fiscalizar mais os recursos”</i>	Fiscalização
2/25/2019 21:44:22	Resp. 58	Japoatã	Contador	<i>“As informações ficam escondidas a população não tem acesso”</i>	Transparência
2/25/2019 21:52:47	Resp. 59	Riachão do Dantas	Professor(a)	<i>“Aqui em minha cidade a justiça é de quem está no poder, pode tudo, faz e desfaz e a política partidária você não pode fazer seu trabalho ou cumprir com suas obrigações, você tem que puxar saco. Se não você é perseguido”</i>	Patrimonialismo
2/25/2019 22:06:49	Resp. 60	Areia Branca	Professor(a)	<i>“Talvez fosse uma política que todos fossem obrigados a participar”</i>	Consciência social
2/25/2019 22:07:09	Resp. 61	Santo Amaro	Professor(a)	<i>“A falta de divulgação e esclarecimentos, uma fiscalização mais atuante”</i>	Transparência
2/25/2019 22:09:01	Resp. 62	Carmópolis	Professor(a)	<i>“Visualizar o site da transparência”</i>	Portais
2/25/2019 22:22:53	Resp. 63	Tomar do Geru	Professor(a)	<i>“Ser mais fácil de compreender”</i>	Documentação o obscura
2/25/2019 22:31:45	Resp. 64	Araúá	Professor(a)	<i>“Muita coisa no Portal da Transparência ainda passa despercebido pelo MP”</i>	Fiscalização
2/25/2019 22:33:33	Resp. 65	Riachão do Dantas	Professor(a)	<i>“A exigência das informações em tempo real no portal. Falta de controle social. Na maioria dos municípios os conselhos são de enfeite. Muitos conselheiros ã entendem p agir de forma eficiente de acordo c a legislação, não tem espaço próprio exclusivo do conselho e muito menos publicizam as prestações de contas O tribunal precisa ser mais célere no julgamento das contas anuais e deveria fiscalizar em poço os municípios c mais frequência”</i>	Controle social
2/25/2019 22:41:10	Resp. 66	Santo Amaro	Professor(a) e conselheiro(a) de controle social	<i>“Descrever os gastos de forma eficiente e que a população entenda das receitas e despesas do município e onde está sendo gastos as receitas e que as câmaras municipais e o tribunal de contas exerça seu papel que é fiscalizar a aplicação do dinheiro público”</i>	Documentação o obscura
2/25/2019 22:46:14	Resp. 67	Araúá	Estudante	<i>“Falta de interesse dos gestores”</i>	Compromisso
2/25/2019 22:48:23	Resp. 68	Indiaroba	Professor(a)	<i>“Cobrar e fiscalizar os órgãos competentes!”</i>	Fiscalização

2/25/2019 22:58:34	Resp. 69	Malhador	Professor(a)	<i>"A população tomar vergonha na cara. Só se fala mal de político. Aqui, na minha cidade, como em tantas outras é o povo responsável pelos políticos que se tem"</i>	Consciência social
2/25/2019 23:22:41	Resp. 70	Araúá	Cirurgião-dentista	<i>"A corrupção. A maneira correta para melhorar essa situação seria combatendo o analfabetismo político, de forma a ensinar e incentivar a população no sentido de fiscalizar a prestação de contas dos seus municípios. Isso somado a uma fiscalização rigorosa dos tribunais de contas perante aos municípios. Não esquecendo também de tornar as informações sobre tal assunto mais claras para a população"</i>	Consciência social; Fiscalização; Documentação o obscura
2/25/2019 23:35:03	Resp. 71	Salgado	Professor(a)	<i>"Falta interesse por parte da população no que se refere ao controle e fiscalização das contas públicas por isso precisa um trabalho de formação para a tomada de consciência"</i>	Consciência social
2/25/2019 23:43:24	Resp. 72	Carmópolis	Professor(a)	<i>"Chamar a população pra fazer parte e elaborar metas pra melhorar nosso município"</i>	Interação
2/25/2019 23:59:30	Resp. 73	Araúá	Costureira. Empresa privada.	<i>"Encontros para estimular e ensinar a população sobre a importância da transparência dos recursos públicos."</i>	Consciência social
2/26/2019 6:05:49	Resp. 74	Malhador	Professor(a)	<i>"Dá mais oportunidades para a população participar, facilitando o acesso as informações"</i>	Participação
2/26/2019 6:12:29	Resp. 75	Pacatuba	Professor(a)	<i>"A velha politicagem que continua enraizada neste município; Acredito que se a população tomasse a consciência do seu papel de cidadão em parceria com o tce, nosso município seria muito diferente do que é hoje..."</i>	Consciência social
2/26/2019 6:37:17	Resp. 76	Indiaroba	Professor(a)	<i>"Que realmente fosse informado tudo que corre com gastos no portal de transparência"</i>	Portais
2/26/2019 6:48:33	Resp. 77	Ribeirópolis	Estudante	<i>"O TCE deixa sempre a desejar. Eu considero Tribunal do faz de contas, porque passam a mão na cabeça dos gestores e isso é uma prática da velha política"</i>	Controle externo
2/26/2019 6:50:10	Resp. 78	Riachão do Dantas	Professor(a)	<i>"Transparência"</i>	Transparência
2/26/2019 6:53:31	Resp. 79	Araúá	Professor(a)	<i>"Envolver à comunidade local e expor via mídia, todo gasto externo e interno da gestão"</i>	Consciência social
2/26/2019 7:17:06	Resp. 80	Ribeirópolis	Vereador	<i>"Os portais serem mais acessíveis e com menos números de informações"</i>	Documentação o obscura Portais;
2/26/2019 7:25:25	Resp. 81	Pacatuba	Professor(a)	<i>"O acesso ao portal de transparência que não contem todas informações. Conseguir marcar uma audiência com o. Prefeito e a entrega da folha pra fazer o estudo"</i>	Audiência; Folhas de pagamento
2/26/2019 8:40:48	Resp. 82	Indiaroba	Professor(a)	<i>"Uma fiscalização seria de ambas as partes"</i>	Fiscalização
2/26/2019 14:04:01	Resp. 83	Araúá	Servidor público	<i>"Deixar o povo claro dos gastos públicos. Mostrar pra onde vai o dinheiro público"</i>	Transparência
2/26/2019 15:01:29	Resp. 84	Maruim	Professor(a)	<i>"Não entrega as prestações de conta"</i>	Prestar contas

2/26/2019 18:05:25	Resp. 85	Neópolis	Professor(a)	<i>“Participação popular e fiscalização dos órgãos competentes”</i>	<i>Participação;</i> <i>Fiscalização</i>
-------------------------------------	-------------	----------	--------------	---	---

APÊNDICE F - FORMULÁRIOS DA OBSERVAÇÃO DOS PORTAIS

1. SALGADO (Data da observação: 20/02/2019)

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal antigo, genérico e pouco atraente.	1						
2 – Links embaralhados quando deveriam estar agrupados.			3				
3 – Possui Diário Oficial, mas não alimenta, além de só constar uma lei aprovada em 2018 (o arquivo é de 2012).		2					
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
4 – Receita e despesa pouco detalhadas.		2					
5 – PPA muito distante do recomendado, só números abstratos.		2					
6 – LDO contém partes ilegíveis.			3				
7 – LOA 2019 não publicada.	1						
8 – RAG não publicado.	1						
9 – Último RREO: 5º bimestre de 2018.	1						
10 – RGF 3º quadrimestre de 2018 consta como se fosse de 2017, o que induz ao erro. Não consta RGF de 2017.			3				
11 – FUNDEB não localizado na busca.	1						
12 – MDE não localizado na busca.	1						
13 – Campo de licitações é organizado, separando por modalidade e contendo todas as etapas.						6	
14 – Atualiza mal, a Lei mais recente é de 25 de junho 2018 e omite inúmeros demonstrativos.			3				
15 – Alguns documentos são ilegíveis.			3				
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
16 – Publica, mas omite algumas informações, como detalhamento das gratificações e data de admissão do servidor, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite máximo.	1						
18 – Última diária: abril de 2018. última passagem aérea: julho de 2018.			3				
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
19 – Campo ideal de ouvidoria.							7
20 – e-SIC ideal, com espaço para envio, monitoramento e relatórios.							7
21 – Possui, mas as perguntas se limitam à própria confusão que o portal faz em relação a onde estão as informações.			3				
22 – Dados e informações completas sobre secretarias.							7

2. RIACHÃO DO DANTAS (Data da observação: 21/02/2019)

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal antigo, genérico e pouco atraente.	1						
2 – Links embaralhados quando deviam estar agrupados.			3				
3 – Diário Oficial ideal e bem alimentado.							7
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas.				4			
5 – PPA enxuto, de 23 páginas, introdução padronizada (igual a outros municípios), mas não contém dados e diagnósticos, só números abstratos.		2					
6 – LDO razoável.			3				
7 – LOA 2019 não publicou os anexos, só a lei. Não consta LOA de 2018.	1						
8 – RAG 2017: muito técnico, de difícil assimilação para o cidadão, não contém campo informativo sobre obras públicas.			3				
9 – RREO 6º bimestre de 2018 bom (editável), mas publicado 14 dias após o prazo.		2					
10 – RGF 3º quadrimestre de 2018 bom (editável), mas publicado 14 dias após o prazo.		2					
11 – Último Demonstrativo FUNDEB: abril/2018	1						
12 – Último Demonstrativo MDE: abril/2018	1						
13 – Campo de licitações é organizado, separando por modalidade e contendo todas as etapas.						6	
14 – Portal mal atualizado, além de não publicar algumas informações, muitas delas são publicadas fora do prazo.		2					
15 – Todos os documentos analisados são bem legíveis e editáveis (PDF).						6	
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, permitindo exportação e filtros, mas omite algumas informações, como natureza do vínculo, data de admissão e detalhamento das gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está muito acima do limite máximo	1						
18 – Alimenta bem as informações sobre diárias, mas o campo de passagens dava erro.			3				
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permitindo acompanhamento.							7
20 – e-SIC ideal, com espaço para envio, monitoramento e relatório de pedidos..							7
21 – Possui dezenas de perguntas respondidas, separadas por Secretaria. Muito bom.							7
22 – Dados e informações completas sobre secretarias.							7

3. NEÓPOLIS (Data da observação: 21/02/2019)

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal moderno e intuitivo, porém algumas notícias com mais de dois meses atrás na página inicial.						6	
2 – Links embaralhados quando deviam estar agrupados.							7
3 – Diário Oficial razoavelmente intuitivo, porém bem alimentado e que permite baixar os diários.						6	
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa excepcionalmente detalhadas, descritivas, permitindo filtros e geração de relatórios.							7
5 – PPA enxuto, com 18 páginas, muito aquém do minimamente recomendado, não constando introdução com diagnóstico, desafios e metas, mas números abstratos. Além de apenas constar o PPA do quadriênio atual.		2					
6 – LDO 2019 e 2018 atendem bem.						6	
7 – LOA 2019 e 2018 atendem bem.						6	
8 – RAG 2017: muito técnico, de difícil assimilação para o cidadão, mas contém informações sobre obras em áreas finalísticas.				4			
9 – RREO 6º bimestre de 2018 dentro do prazo, mas razoavelmente legível. Consta os de 2017 também.						6	
10 – RGF 3º quadrimestre de 2018 dentro do prazo, mas razoavelmente legível. Conta os 3 de 2017 também.						6	
11 – Demonstrativo FUNDEB atualizados e legíveis, mas constam apenas 5 de 2017.						6	
12 – Demonstrativo MDE atualizados e legíveis, mas constam apenas 4 de 2017.						6	
13 – Campo de licitações é organizado, separando por modalidade e contendo todas as etapas.							7
14 – Portal bem atualizado, com relatórios publicados dentro do prazo.						6	
15 – Alguns documentos são cópias pouco legíveis e que não editáveis (xerox).			3				
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo amplo detalhamento, inclusive de gratificações, somente não separa como determina a Res. 243 do TCE/SE.						6	
17 – Último percentual no RGF está acima do limite máximo.	1						
18 – Alimenta bem as informações sobre diárias e passagens.						6	
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permitindo acompanhamento.						6	
20 – e-SIC ideal, com espaço para envio, monitoramento e relatório de pedidos.						6	
21 – Perguntas frequentes são genéricas e as respostas também.			3				
22 – Possui informações muito detalhadas sobre órgãos e secretarias.							7

4. JAPARATUBA (Data da observação: 21/02/2019)

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal moderno e intuitivo, mas as notícias na página inicial limitam-se à promoção da gestora municipal.						5	
2 – Links diretos bem organizados na página inicial.						6	
3 – Diário Oficial não é intuitivo e não facilita as buscas, porém é bem alimentado e permite baixar os diários.			3				
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, permitindo filtros e geração de relatórios.				4			
5 – PPA só consta a lei, sem os anexos. Não publica o do quadriênio anterior.	1						
6 – LDO 2019 não publicada, só 2018.	1						
7 – LOA 2019 publicada, mas a de 2018 tem 4 páginas e razoavelmente legível.			3				
8 – RAG 2017: muito técnico, de difícil assimilação para o cidadão.			3				
9 – RREO 6º bimestre de 2018 publicado, mas fora do prazo e razoavelmente legível. Constam os 3 relatórios de 2017 também.			3				
10 – RGF 3º quadrimestre de 2018 publicado, mas fora do prazo e razoavelmente legível. Constam os 3 relatórios de 2017 também.			3				
11 – Demonstrativo FUNDEB só até junho/2018.	1						
12 – Demonstrativo MDE só até junho/2018.	1						
13 – Campo de licitações é organizado, separando por modalidade e contendo todas as etapas.						6	
14 – Muitos documentos não publicados, quando não fora do prazo.		2					
15 – Alguns documentos são cópias pouco legíveis e que não editáveis (xerox).			3				
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite máximo.	1						
18 – Não informa o motivo das passagens aéreas, mas o faz nas informações sobre as diárias.			3				
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permitindo acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC, mas dos 4 pedidos de 2018, nenhum foi atendido.			3				
21 – Boa diversidade de Perguntas frequentes e respostas.							7
22 – Possui informações detalhadas sobre órgãos e secretarias.							7

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal simples e pouco atrativo, mas contém notícias recentes.					5		
2 – Links diretos razoavelmente agrupados na página inicial.					5		
3 – Diário Oficial razoavelmente intuitivo.					5		
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Página com detalhamento de Receita e despesa muito confusas.		2					
5 – PPA pequeno, abstrato, introdução padronizada (igual a outros municípios).		2					
6 – LDO dos últimos 3 anos publicados.						6	
7 – LOA 2018 e 2019 não publicadas.	1						
8 – RAG 2017 não localizado.	1						
9 – RREO 6º bimestre de 2018 publicado, mas pouco legível. Constam também os de 2017.				4			
10 – RGF 3º quadrimestre de 2018 publicado, mas parcialmente ilegível. Constam também os de 2017.				4			
11 – Demonstrativo FUNDEB publicado 14 dias após o prazo do TCE.		2					
12 – Demonstrativo MDE publicado 14 dias após o prazo do TCE.		2					
13 – Campo de licitações é simples e os documentos são incompletos (1 página).		2					
14 – Atualizado, mas alguns documentos publicados fora do prazo.				4			
15 – Vários documentos são cópias pouco legíveis e todas não editáveis (xerox).			3				
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite máximo.	1						
18 – Campo de passagens e diárias bem detalhados (inclusive possibilitando ver despesas exorbitantes, como diárias de R\$700,00 por vereador em Congresso de Arapiraca).						6	
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permitindo acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC, mas o único pedido de 2018 não foi atendido.			3				
21 – Contém apenas 3 perguntas com respostas genéricas.			3				
22 – Possui informações detalhadas sobre órgãos e secretarias.							7

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal novo, limpo, com notícias recentes, mas mal desenhado.					5		
2 – Links diretos bem agrupados no campo da transparência.						6	
3 – Diário Oficial não é intuitivo e não facilita as buscas.			3				
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas.				4			
5 – PPA abstrato, sem introdução e sem diagnóstico.		2					
6 – LDO vigente não publicado.	1						
7 – LOA vigente não publicada.	1						
8 – RAG 2017 não localizado.	1						
9 – RREO 6º bimestre de 2018 publicado no prazo e formato ideal (editável e não cópia). Constam os de 2017 também.							7
10 – RGF 3º bimestre de 2018 publicado no prazo e formato ideal (editável e não cópia). Constam os de 2017 também.							7
11 – Demonstrativo FUNDEB não localizado.	1						
12 – Demonstrativo MDE não localizado.	1						
13 – Campo de licitações é muito bom e contém os documentos completos						6	
14 – Mal atualizado.			3				
15 – Documentos legíveis e editáveis (pdf)						6	
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está entre o limite prudencial e o máximo.					5		
18 – Campo de diárias bem detalhado, mas não alimenta de passagens.			3				
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
19 – Campo bom de ouvidoria, mas sem campo para acompanhamento.				4			
20 – Contém e-SIC, mas só respondeu 1 dos 3 pedidos de 2018.			3				
21 – Contém apenas 4 perguntas com respostas genéricas.			3				
22 – Possui informações detalhadas sobre órgãos e secretarias.							7

7. CRISTINÁPOLIS (Data da observação: 25/02/2019)

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal novo, limpo e bonito, com notícias recentes.							7
2 – Links diretos bem agrupados no campo da transparência.							7
3 – Diário Oficial razoavelmente intuitivo e bem alimentado, atende bem.				4			
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos.				4			
5 – PPA só consta lei (sem diagnóstico) e sem anexos.	1						
6 – LDO vigente e de 2018 publicadas, cópias legíveis e editáveis.							7
7 – LOA de 2019 consta a de 2018.	1						
8 – RAG 2017: claro, com dados, fotos e informações de fácil assimilação para o cidadão, contendo campo informativo sobre obras públicas.						6	
9 – RREO dos 6 bimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo.							7
10 – RGF dos 3 quadrimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo.							7
11 – Demonstrativo FUNDEB só de 2017.	1						
12 – Demonstrativo MDE só de 2017.	1						
13 – Campo de licitações é ideal e contém os documentos completos							7
14 – Razoavelmente atualizado.				4			
15 – Maioria dos documentos é legível e editável (pdf).					5		
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite.	1						
18 – Campo de passagens e diárias ideal, bem detalhados e organizados.							7
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permitindo acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC, e respondeu 4 dos 8 pedidos de 2018.					5		
21 – Contém quantidade boa e variada de perguntas.						6	
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura, mas não das secretarias.		2					

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal novo, limpo e bonito, com notícias recentes.							7
2 – Links diretos bem agrupados na página e inicial e em transparência.							7
3 – Diário Oficial muito intuitivo e bem alimentado. Ideal.							7
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos.				4			
5 – PPA abstrato e técnico, sem introdução e diagnóstico.		2					
6 – LDO vigente publicada, cópia legível. Conta dos últimos 6 anos.							7
7 – LOA vigente publicada, cópia legível. Conta dos últimos 6 anos.							7
8 – RAG 2017: muito técnico, de difícil assimilação para o cidadão, mas contém campo informativo sobre obras em áreas finalísticas.					5		
9 – RREO 6º bimestre de 2018 publicado no prazo, xerox. Constan todos de 2018 e 2017.						6	
10 – RGF 3º bimestre de 2018 publicado no prazo, xerox. 59,50% Constan todos de 2018 e 2017.						6	
11 – Demonstrativo FUNDEB do 6º bimestre de 2018 atualizado, xerox. Item muito organizado alocado no campo “Contas Públicas”. Constan todos de 2018 e 2017.							7
12 – Demonstrativo MDE do 6º bimestre de 2018 atualizado, xerox. Item muito organizado alocado no campo “Contas Públicas”. Constan todos de 2018 e 2017.							7
13 – Campo de licitações é ideal e contém os documentos completos							7
14 – Excepcionalmente atualizado.							7
15 – Maioria dos documentos é legível, porém xerox.					5		
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite.	1						
18 – Campo de passagens e diárias muito bom, bem detalhados e organizados.						6	
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permitindo acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC, e respondeu todas os 17 pedidos de 2018.							7
21 – Contém razoável de perguntas e respostas (10).				4			
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.							7

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal limpo, moderno e intuitivo, com notícias recentes.							7
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 –Diário Oficial ideal, extremamente intuitivo e prático.							7
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos.				4			
5 – PPA abstrato e técnico, sem introdução e diagnóstico.		2					
6 – LDO vigente não publicada, mas constam LDOs de vários anos.	1						
7 – LOA vigente não publicada, mas constam LOAs desde 1987.	1						
8 – RAG 2017: ilustrativo, de fácil compreensão para o cidadão, contém campo informativo com fotos sobre obras em áreas finalísticas.						6	
9 – RREO de todos os bimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo, editáveis.							7
10 – RGF 3º de todos os quadrimestres de 2017 e 2018 publicados no prazo, editável.							7
11 – Demonstrativo FUNDEB de todos os bimestres de 2017 e 2018 atualizados, editável. Item muito organizado alocado no campo “Contas Públicas”.							7
12 – Demonstrativo MDE de todos os bimestres de 2017 e 2018 atualizados, editável. Item muito organizado alocado no campo “Contas Públicas”.							7
13 – Campo de licitações é ideal e contém os documentos completos							7
14 – Razoavelmente atualizado.				4			
15 – Maioria dos documentos é legível e editável (pdf).						6	
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite.	1						
18 – Campo de passagens e diárias ideal, bem detalhados e organizados.							7
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Não existe campo de preenchimento/monitoramento de Ouvidoria, apenas informações como e-mail e telefone.	1						
20 – Contém e-SIC, mas não respondeu o único pedido de 2018.			3				
21 – Contém 4 perguntas superficiais.			3				
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.							7

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal limpo, bonito, moderno e intuitivo, com notícias recentes.							7
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 – Diário Oficial não é intuitivo e não facilita as buscas.			3				
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos.				4			
5 – PPA abstrato e técnico, sem introdução e diagnóstico.		2					
6 – LDO 2019 não publicada.	1						
7 – LOA 2019 não publicada.	1						
8 – RAG 2017 não publicado.	1						
9 – RREO de todos os bimestres de 2017 e 2018 publicados no prazo em cópia legível (editável).							7
10 – RGF de todos os quadrimestres de 2017 e 2018 publicados no prazo, legível (editável).							7
11 – Demonstrativo FUNDEB do 6º bimestre de 2018 não publicado (campo não alimentado).	1						
12 – Demonstrativo MDE do 6º bimestre de 2018 não publicado (campo não alimentado).	1						
13 – Campo de licitações é ideal e contém os documentos completos, mas a última licitação é de junho de 2018.				5			
14 – Razoavelmente atualizado.				4			
15 – Maioria dos documentos é legível.					5		
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Campo demora muito pra carregar, mas publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, mas faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite.	1						
18 – Campo de passagens e diárias ideal, bem detalhados e organizados.							7
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permitindo acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC, mas não possui nenhuma solicitação desde 2018.						6	
21 – Contém 4 perguntas genéricas.			3				
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.							7

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal genérico, mal desenhado, com cores que atrapalham a navegação e pouco intuitivo, mas com notícias recentes.			3				
2 – Links diretos razoavelmente agrupados, mas redirecionam para outras páginas, o que atrapalha a navegação.			3				
3 – Diário Oficial não é intuitivo e não facilita as buscas			3				
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos.				4			
5 – PPA abstrato e técnico, sem introdução e diagnóstico.		2					
6 – LDO 2019 e 2018 publicadas, cópias legíveis.						6	
7 – LOA 2019 e 2018 publicadas, cópias legíveis.						6	
8 – RAG 2017: muito técnico, de difícil assimilação para o cidadão, mas contém informações sobre obras em áreas finalísticas.				4			
9 – RREO de todos os bimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo, legíveis.							7
10 – RGF de todos os quadrimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo, mas várias cópias são pouco legíveis.					5		
11 – Demonstrativo FUNDEB não localizado.	1						
12 – Demonstrativo MDE não localizado.	1						
13 – Campo de licitações é ideal e contém os documentos completos							7
14 – Razoavelmente atualizado.				4			
15 – Documentos razoavelmente legíveis.					5		
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite.	1						
18 – Campo de passagens e diárias muito bom, bem detalhados e organizados.						6	
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo de ouvidoria ideal, permite acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC, e respondeu o único pedido de 2018.						6	
21 – Contém boa quantidade de perguntas e respostas (15).					5		
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.							7

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal limpo, bonito, moderno e intuitivo, com notícias recentes.							7
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 – Diário Oficial ideal, extremamente intuitivo e prático.							7
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos e a ferramenta não permite intervalo entre meses na busca.			3				
5 – PPA só consta a Lei, sem os anexos.	1						
6 – LDO 2019 não publicada.	1						
7 – LOA 2018 e 2019 publicadas, cópias razoavelmente legíveis.						6	
8 – RAG 2017 não publicado.	1						
9 – RREO de todos os bimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo, editável (pdf).							7
10 – RGF de todos os quadrimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo, editável.							7
11 – Demonstrativo do FUNDEB de vários bimestres de 2018 não publicados, inclusive o de dezembro.	1						
12 – Demonstrativo da MDE de vários bimestres de 2018 não publicados, inclusive dezembro.	1						
13 – Campo de licitações é ideal e contém os documentos completos							7
14 – Razoavelmente atualizado.				4			
15 – Maioria dos documentos é legível e editável (pdf).						6	
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite.	1						
18 – Campo de passagens e diárias bom e organizado, mas o detalhamento está “bugado”.				4			
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permitindo acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC, e respondeu todas os 3 pedidos de 2018.							7
21 – Contém 4 perguntas genéricas.			3				
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.							7

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal limpo, moderno e intuitivo, mas não há campo de notícias.					5		
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 – Diário Oficial não é intuitivo e não facilita as buscas			3				
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos (apenas despesa permite detalhamento).				4			
5 – PPA só consta a Lei, sem anexos.	1						
6 – LDO não publicada. Publicou LOA no lugar da LDO.	1						
7 – LOA 2018 e 2019 publicadas no prazo, cópias legíveis (editáveis).							7
8 – RAG 2017 da Prefeitura só consta da Educação.		2					
9 – RREO 6º bimestre de 2018 não publicado.	1						
10 – RGF 3º bimestre de 2018 não publicado.	1						
11 – Demonstrativo FUNDEB somente até setembro de 2018.	1						
12 – Demonstrativo MDE somente até setembro de 2018.	1						
13 – Campo de licitações é ideal e contém os documentos completos							7
14 – Muito mal atualizado (não há notícias e faltam demonstrativos), as chamadas da página inicial são de abril de 2018.	1						
15 – Dos poucos documentos publicados, todos são editáveis.				4			
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Não consta RGF no portal.	1						
18 – Campo de diárias é bom, mas não publica passagens.			3				
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo de ouvidoria ideal, permitindo acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC, mas não atendeu nenhuma das 3 solicitações de 2018.		2					
21 – Perguntas padronizadas, iguais a outros portais.		2					
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.							7

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal limpo, moderno e intuitivo, mas não há campo de notícias e há chamadas de quase 1 ano atrás na página inicial.					5		
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 – Diário Oficial não é intuitivo e não facilita as buscas.			3				
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos.				4			
5 – PPA sem anexos, só a lei.	1						
6 – LDO 2019 não publicada.	1						
7 – LOA 2019 não publicada.	1						
8 – RAG 2017 só consta da Educação no Balanço da Prefeitura, faltando de outros setores, sem informes sobre obras, etc.	1						
9 – RREO 2018 falta do 6º bimestre e de 2017 só tem 5º e 6º.	1						
10 – RGF 3º quadrimestre não publicado e do 2º só tem o recibo.	1						
11 – Demonstrativo FUNDEB somente até setembro de 2018.	1						
12 – Demonstrativo MDE somente até setembro de 2018.	1						
13 – Campo de licitações é ideal e contém os documentos completos.							7
14 – Mal atualizado (não há notícias e faltam demonstrativos).	1						
15 – Maioria dos documentos é legível e parte é editável, mas não publica quase nada.			3				
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Não publicou os dois últimos RGF's.	1						
18 – Campo de diárias muito bom, bem detalhado, mas não alimenta de passagens.			3				
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permite acompanhar.							7
20 – Contém e-SIC, mas não respondeu as 3 solicitações de 2018.			3				
21 – Contém razoável número de perguntas e respostas (12), porém genéricas e padronizadas.				4			
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.						6	

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal limpo, bonito, moderno e intuitivo, com notícias recentes.							7
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 – Diário Oficial ideal, extremamente intuitivo e prático.							7
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos.				4			
5 – PPA enxuto (29 páginas), parcialmente ilegível, com introdução idêntica a outros municípios, sem diagnóstico e muito aquém do recomendado.		2					
6 – LDO 2019 não publicada.	1						
7 – LOA 2019 não publicada.	1						
8 – RAG 2017 muito fragmentado e bastante ilegível. Falas das ações da Educação, mas omite àquelas voltadas a outras áreas finalísticas, como obras públicas, Saúde, etc.		2					
9 – RREO de todos os bimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo, editável.							7
10 – RGF de todos os quadrimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo, editável.							7
11 – Demonstrativo do FUNDEB não publicado, não há campo específico e nem aparece nas buscas.	1						
12 – Demonstrativo da MDE só a partir de julho de 2018.		2					
13 – Campo de licitações é ideal e contém os documentos completos							7
14 – Mal atualizado.			3				
15 – Maioria dos documentos é legível e editável (pdf).						6	
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite.	1						
18 – Campo de passagens não é alimentado, mas o de diárias é muito bem alimentado.			3				
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
19 – Campo de ouvidoria só informa telefone, não há campo específico e é confundido com e-SIC.	1						
20 – Contém e-SIC, e respondeu todas os 2 dos 3 pedidos de 2018.						6	
21 – Contém 4 perguntas genéricas (padrão de outros portais iguais).			3				
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.							7

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal simples, mas novo, com notícias e eventos atuais e o campo de transparência é organizado e intuitivo.						6	
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 – Diário Oficial não é intuitivo e não facilita as buscas.			3				
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Campo de receita é simples, mas o de despesas permite maior detalhamento. Apesar disso, os dados são muito abstratos.				4			
5 – PPA só consta lei, sem anexos, introdução e diagnóstico.	1						
6 – LDO vigente não publicado. Só o de 2017, mas é muito sintético e pouco legível.	1						
7 – LOA vigente publicada, mas no campo da LOA de 2018, consta a LDO de 2017.			3				
8 – RAG 2017: muito sintético (9 páginas) e genérico, não há detalhamento das obras em áreas finalísticas, apenas a previsão.		2					
9 – RREO 6º bimestre de 2018 incompleto, faltando a quase totalidade dos anexos.	1						
10 – RGF 3º bimestre de 2018 publicado no prazo, editável. 60,12%							7
11 – Demonstrativo FUNDEB do 6º bimestre de 2018 atualizado. Item muito organizado alocado no campo “Contas Públicas”, possui todos os demonstrativos de 2017 a 2018. Excelente.							7
12 – Demonstrativo MDE do 6º bimestre de 2018 atualizado. Item muito organizado alocado no campo “Contas Públicas”, possui todos os demonstrativos de 2017 a 2018. Excelente. %28,77							7
13 – Campo de licitações é ideal, mas está desatualizado (só constam licitações de 2017).	1						
14 – Razoavelmente atualizado.				4			
15 – Só metade dos documentos é legível, boa parte são cópias mal tiradas (tortas e ilegíveis).			3				
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não separar como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite.	1						
18 – Campo de passagens não é alimentado, mas o de diárias é muito bem alimentado.			3				
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Não há campo de ouvidoria, só presencial.	1						
20 – Contém e-SIC, e respondeu todas os 4 pedidos de 2018.							7
21 – Contém razoável de perguntas e respostas (12), mas são padronizadas (iguais aos demais portais).				4			
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.						6	

17. TOMAR DO GERU (Data da observação: 26/02/2019)

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal limpo, moderno e intuitivo, mas faltam notícias na página inicial, o que lhe dá um aspecto muito técnico.						6	
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 – Diário Oficial não é intuitivo e não facilita as buscas.			3				
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Campo de receita é simples, mas o de despesas permite maior detalhamento. Apesar disso, os dados são muito abstratos.				4			
5 – PPA imenso, com 193 páginas de números. Não possui introdução, diagnóstico, metas, desafios. Puramente técnico e abstrato.		2					
6 – LDO 2018 e 2019 publicadas e legíveis.							7
7 – LOA 2018 e 2019 publicadas e legíveis.							7
8 – RAG 2017: 193 páginas, com muitos textos, fotos de eventos, e dados de fácil assimilação em diversas áreas finalísticas. Material excelente e que deveria servir de referência para os demais municípios.							7
9 – RREO de todos os bimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo, legíveis.							7
10 – RGF de todos os quadrimestres de 2018 e 2017 publicados no prazo, legíveis.							7
11 – Demonstrativo FUNDEB de setembro, outubro e dezembro de 2018 não publicados. Item muito organizado alocado no campo “Contas Públicas”.		2					
12 – Demonstrativo MDE de setembro, outubro e dezembro de 2018 não publicados. Item muito organizado alocado no campo “Contas Públicas”.		2					
13 – Campo de licitações é ideal e bem atualizado e detalhado;							7
14 – Razoavelmente atualizado.					5		
15 – Boa parte dos documentos é legível.					5		
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo excelente detalhamento, inclusive gratificações, mas não há separação como determina a Res. 243 do TCE/SE.						6	
17 – Último percentual no RGF está acima do limite.	1						
18 – Campo de passagens e diárias é muito bem alimentado e detalhado.							7
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo de ouvidoria é ideal, permitindo acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC, e respondeu todas os 3 pedidos de 2018.							7
21 – Contém razoável de perguntas e respostas (12), mas são padronizadas (iguais aos demais portais).				4			
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.						6	

18. MALHADOR (Data da observação: 26/02/2019)

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal limpo, moderno e intuitivo, com campo de notícias na página inicial.							7
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 – Diário Oficial muito intuitivo, atualizado e facilita as buscas.							7
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Campo de receita é simples, mas o de despesas permite maior detalhamento. Apesar disso, os dados são muito abstratos.				4			
5 – PPA enxuto, com 28 páginas de números. A introdução é idêntica a de outros municípios, não tem diagnóstico, metas, desafios. Puramente técnico e abstrato.		2					
6 – LDO 2018 e 2019 publicadas e legíveis.							7
7 – LOA 2019 não publicada.							7
8 – RAG 2017: enxuto, genérico, técnico e sem muitas informações sobre obras e ações em áreas finalísticas.		2					
9 – RREO do 6º bimestre de 2018 não publicado.	1						
10 – RGF do 3º quadrimestre de 2018 não publicado.	1						
11 – Demonstrativo FUNDEB não publicado de bimestre algum.	1						
12 – Demonstrativo MDE não publicado de bimestre algum.	1						
13 – Campo de licitações é ideal e bem atualizado e detalhado;							7
14 – Mal atualizado.			3				
15 – Boa parte dos documentos é legível, mas não publica vários.			3				
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações. A ferramenta é pouco intuitiva e dá “bug” nos detalhamentos, além de não haver separação como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Não publicou RGF para divulgar o percentual aplicado.	1						
18 – Campo de passagens e diárias é ruim. Não alimenta o detalhamento nem de um, nem de outro.		2					
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo de ouvidoria é bom, mas não permite acompanhamento.				4			
20 – Contém e-SIC, e respondeu todas os 2 pedidos de 2018.							7
21 – Contém 4 perguntas genéricas e padronizadas.			3				
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.						6	

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal limpo, moderno e intuitivo, mas não há campo de notícias, o que lhe confere um aspecto muito técnico.					5		
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 – Diário Oficial não é intuitivo e não facilita as buscas.			3				
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Campo de receita é simples, mas o de despesas permite maior detalhamento. Apesar disso, os dados são muito abstratos.				4			
5 – PPA só consta a Lei, sem anexos, introdução, etc.	1						
6 – LDO 2018 e 2019 publicadas e legíveis.							7
7 – LOA 2018 e 2019 publicadas e legíveis.							7
8 – RAG 2017: 4 páginas, enxuto, genérico, técnico e sem muitas informações sobre obras e ações em áreas finalísticas.		2					
9 – RREO de todos os bimestres de 2017 e 2018 publicados e legíveis;							7
10 – RGF de todos os quadrimestres de 2017 e 2018 publicados.							7
11 – Demonstrativo FUNDEB não publicado de bimestre algum.	1						
12 – Demonstrativo MDE não publicado de bimestre algum.	1						
13 – Campo de licitações é ideal e bem atualizado e detalhado.							7
14 – Bem atualizado.					5		
15 – Grande parte dos documentos é legível e editável							6
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, faltando gratificações, além de não haver separação como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – Último percentual no RGF está acima do limite.	1						
18 – Campos de passagens e diárias com pouco detalhamento (nenhum dos dois informa o motivo da despesa).		2					
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo de ouvidoria está em branco.	1						
20 – Contém e-SIC, não respondeu nenhum pedido de 2018.		2					
21 – Contém 10 perguntas e respostas genéricas e padronizadas.			3				
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.							6

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal antigo, genérico e pouco atraente, campo de notícia mal atualizado. Links das chamadas ao serem clicados: “ <i>Not found</i> ”. Ferramenta de busca ruim.	1						
2 – Links embaralhados quando deviam estar agrupados.			3				
3 – Possui Diário Oficial, mas não alimenta (através dele, não foi possível localizar nenhuma lei aprovada em 2018).		2					
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Ao clicar no campo de receita e despesa: “ <i>Not found</i> ”.	1						
5 – PPA muito distante do recomendado, só números abstratos, sem introdução, diagnóstico, metas e desafios.		2					
6 – LDO 2019 não publicada.	1						
7 – LOA 2019 não publicada.	1						
8 – RAG 2017: pouco informativo, com fotos de eventos educacionais, mas não contém campo de informações sobre obras públicas, reformas.			3				
9 – Último RREO: 5º bimestre de 2018.	1						
10 – RGF 3º quadrimestre de 2018 não publicado.	1						
11 – FUNDEB apenas de janeiro e fevereiro de 2018.	1						
12 – MDE apenas de janeiro e fevereiro de 2018.	1						
13 – Ao clicar no campo de licitações e contratos: “ <i>Not found</i> ”.	1						
14 – Atualiza muito mal.		2					
15 – Não há muitos documentos para analisar a legibilidade, porém os poucos observados são razoavelmente legíveis (cópias).			3				
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Ao clicar no campo de folha de pagamento: “ <i>Not found</i> ”.	1						
17 – RGF não publicado.	1						
18 – Atalho para o campo de diárias e passagens não funciona. Após fazer busca e clicar em várias opções, chega-se ao campo, que apenas apresenta a liquidação da despesa, sem detalhamento (como razão da despesa, etc), além de embaralhar diárias e passagens.	1						
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permite acompanhamento online.							7
20 – e-SIC ideal, com espaço para envio, monitoramento e relatórios, atendeu 4 das 5 solicitações de 2018.					6		
21 – Possui perguntas e respostas com nível razoável.				4			
22 – Dados e informações completas sobre Prefeitura e secretarias.						6	

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal antigo, genérico e pouco atraente, campo de notícia mal atualizado (a mais recente com 20 dias).	1						
2 – Atalhos embaralhados quando deviam estar agrupados, o que atrapalha a navegação, porém possui um leque maior de opções quando comparado aos portais com o mesmo layout.				4			
3 – Possui Diário Oficial e é razoavelmente bem alimentado.					5		
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Possui campo de receita e despesa, mas é pouco intuitivo, não permite busca por intervalo de tempo, e além disso dá “bug” nos detalhes.		2					
5 – PPA com 15 páginas, muito distante do recomendado, só números abstratos, sem introdução, diagnóstico, metas e desafios.		2					
6 – LDO 2018 e 2019 publicadas.							7
7 – LOA 2018 e 2019 publicadas, legíveis e consistentes.							7
8 – RAG 2017: pouco informativo, com fotos de eventos educacionais, mas não contém campo de informações sobre obras públicas, reformas.			3				
9 – RREO de todos os bimestres de 2017 e 2018 publicados, porém os mais recentes são cópias muito ruins com páginas ilegíveis.					5		
10 – RGF de todos os quadrimestres de 2017 e 2018 publicados.							7
11 – FUNDEB de todos os bimestres de 2017 e 2018 publicados.							7
12 – MDE de todos os bimestres de 2018 publicados, já os de 2017 constam de agosto a dezembro.						6	
13 – Campo de licitações ideal, separando-as em processo de divulgação e documentos na íntegra.							7
14 – Portal excepcionalmente bem atualizado.							7
15 – Maioria dos documentos é legível.					5		
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, por mês, já em PDF, contendo razoável detalhamento, mas é uma folha sintética e não analítica, omitindo informações como gratificações.					5		
17 – Último percentual no RGF está entre o limite alerta e o prudencial.						6	
18 – Atualiza perfeitamente os campos de diárias e passagens, com excelente detalhamento.							7
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permite acompanhamento online.							7
20 – e-SIC ideal, com espaço para envio, monitoramento e relatórios, atendeu todas as 2 solicitações de 2018.							7
21 – Possui perguntas e respostas com nível bom de informações.					5		
22 – Dados e informações completas sobre Prefeitura e secretarias.						6	

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal antigo, genérico e pouco atraente, campo de notícias praticamente abandonado (a mais recente tem mais de 200 dias), embora as chamadas principais tenham publicações atuais.		2					
2 – Atalhos embaralhados quando deviam estar agrupados, o que atrapalha a navegação, porém possui um bom leque de opções quando comparado aos portais com o mesmo layout.				4			
3 – Possui Diário Oficial, mas não passa muita consistência, já que, em 2018, apenas constam leis de janeiro, maio e novembro.				4			
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Não consta campo de receita e o de despesa redireciona para outra página que também não possui um campo específico nem de despesa, nem de receita, o que gera confusão.	1						
5 – PPA enxuto, muito distante do recomendado, só números abstratos, sem introdução, diagnóstico, metas e desafios.		2					
6 – LDO 2018 e 2019 publicadas, além de anos anteriores.							7
7 – LOA 2018 e 2019 publicadas, além de anos anteriores..							7
8 – RAG 2017: relativamente informativo, contendo informações de ações como obras e atividades, por Secretaria (Agricultura, Transporte), mas faltando de outras áreas. Mostrou-se menos técnico que outros municípios nesse segmento.					5		
9 – RREO de todos os bimestres de 2017 e 2018 publicados. Alguns trechos não são tão legíveis.						6	
10 – RGF de todos os quadrimestres de 2017 e 2018 publicados. Alguns trechos não são tão legíveis.						6	
11 – Há campo, mas só publicou FUNDEB até outubro de 2018.	1						
12 – Há campo, mas só publicou MDE até outubro de 2018.	1						
13 – Campo de licitações ideal, separando-as em modalidade e contendo documentos na íntegra.							7
14 – Portal razoavelmente bem atualizado.					5		
15 – Maioria dos documentos é legível.					5		
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, por mês, já em PDF, contendo razoável detalhamento, mas é uma folha sintética e não analítica, omitindo informações como gratificações.					5		
17 – Percentual no RGF está entre o limite prudencial e o máximo.					5		
18 – Atualiza perfeitamente o campo de diárias, mas não há informações no campo de passagens.					5		
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permite acompanhamento online.							7
20 – e-SIC ideal, com espaço para envio, monitoramento e relatórios, mas estranhamente não nenhum pedido registrado em 2018.					5		
21 – Possui perguntas e respostas com nível bom de informações, mas limita-se a responder dúvidas sobre a LAI.				4			
22 – Dados e informações completas sobre Prefeitura e secretarias.						6	

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal simples, razoavelmente intuitivo. Possui campo de notícias bastante atualizado.				4			
2 – Links diretos bem agrupados no atalho “Encontre no portal”, mas não inclui campos como FUNDEB e MDE.				4			
3 – Diário Oficial simples, mas bem alimentado.					5		
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos.				4			
5 – PPA abstrato e técnico, sem introdução, diagnóstico, metas e desafios. Além de o documento ser ilegível.		2					
6 – LDO vigente não publicada.	1						
7 – LOA vigente não publicada.	1						
8 – RAG razoável, acima da média, uma vez que separa as ações da Prefeitura por secretaria. O documento, no entanto, é ruim, todas as imagens são ilegíveis.				4			
9 – RREO 6º bimestre de 2018 não publicado.	1						
10 – RGF 3º quadrimestre de 2018 não publicado.	1						
11 – Demonstrativos FUNDEB não publicados (sequer há campo).	1						
12 – Demonstrativos MDE não publicados (sequer há campo).	1						
13 – Campo de licitações ideal, separando-as por modalidade e permitindo acesso aos documentos de todas as fases.							7
14 – Muito mal atualizado.		2					
15 – Dos poucos documentos publicados, a maioria tem problema de legibilidade.			3				
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo ótimo detalhamento, inclusive gratificações, mas não faz separação como determina a Res. 243 do TCE/SE. Além disso, só consta a folha de janeiro de 2019 e nenhuma de 2018.			3				
17 – RGF não publicado.	1						
18 – Campo de diárias muito bom, bem detalhado e organizado, mas não informações sobre passagens em 2018 e 2019.				3			
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permitindo acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC ideal, e não houve pedidos de 2018.						6	
21 – Contém 3 perguntas e respostas simples.				4			
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.						6	

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal simples, mal alinhado, disfuncional, utiliza uma fonte de cor verde cana que dificulta muito a leitura. O campo de notícias está abandonado, já que a última notícia possui mais de dois meses. O campo de busca fica praticamente invisível.		2					
2 – Links diretos (atalhos) mal agrupados, com fonte ruim. O campo de Portal da Transparência é antigo e dificulta a navegação.		2					
3 – Não existe atalho para o Diário Oficial na página inicial, é preciso procurá-lo no site. Além disso, após encontrá-lo, o portal mostra-se pouco intuitivo, o que dificulta bastante as buscas.		2					
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos. Para se chegar ao campo é preciso passar por três páginas.			3				
5 – PPA abstrato e técnico, sem introdução, metas, diagnóstico.		2					
6 – LDO vigente publicada, cópia legível.							7
7 – LOA vigente publicada, legível e editável.							7
8 – RAG razoável, mas muito ilegível. Informa de forma genérica as ações das secretarias (fala mais sobre as funções do que sobre o que foi, efetivamente, feito).			3				
9 – RREO 6º bimestre de 2018 não publicado.	1						
10 – RGF 3º quadrimestre de 2018 não publicado.	1						
11 – Demonstrativo FUNDEB sequer aparece no resultado de busca.	1						
12 – Demonstrativo MDE sequer aparece no resultado de busca.	1						
13 – Campo de licitações é ruim, não facilita a busca, contém apenas parte dos documentos do processo licitatório.			3				
14 – Mal atualizado.			3				
15 – Maioria da documentação são cópias mal digitalizadas, com exceção da LDO e da LOA.			3				
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, omitindo gratificações, e não faz separação como determina a Res. 243 do TCE/SE.			3				
17 – RGF não publicado.	1						
18 – Campo de passagens e diárias bem detalhados e organizados.						6	
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo ideal de ouvidoria, permitindo acompanhamento.							7
20 – Contém e-SIC, mas campo é ruim e não atendeu a única solicitação de 2018.			3				
21 – Contém bom número de perguntas e respostas, mas limita-se à responder dúvidas causadas pela própria disfuncionalidade do site.			3				
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.						6	

ESTRUTURA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
1 – Portal simples, mas intuitivo. O Campo de Transparência é ideal. As chamadas são um pouco defasadas e o campo de notícias está abandonado (a última notícia tem mais de cinco meses).				4			
2 – Links diretos muito bem agrupados.							7
3 – Diário Oficial não é intuitivo e dificulta as buscas.			3				
CONTEÚDO							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
4 – Receita e despesa razoavelmente detalhadas, mas dados abstratos.				4			
5 – PPA só consta a lei (3 páginas), sem anexos, sem introdução, sem diagnóstico, sem metas e desafios.	1						
6 – LDO 2018 e 2019 publicadas, cópia xerocada.						6	
7 – LOA 2018 e 2019 publicadas, cópia xerocada.						6	
8 – RAG é superficial, enxuto, afirma que realizou obras, mas não as discrimina. Fala mais sobre as funções do que sobre as ações.		2					
9 – RREO de todos os bimestres de 2018 publicados no prazo, mas o 6º é muito ruim, praticamente ilegível.				4			
10 – RGF de todos os quadrimestres de 2018 publicados no prazo, mas o 3º é muito ruim, praticamente ilegível.			3				
11 – Demonstrativos FUNDEB de 2018 não publicados.	1						
12 – Demonstrativos MDE de 2018 não publicados.	1						
13 – Campo de licitações contém os documentos completos					5		
14 – Razoavelmente atualizado.				4			
15 – Maioria dos documentos é legível, porém xerox ruim.				4			
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
16 – Publica as folhas de forma organizada, com filtros, permitindo exportação e contendo razoável detalhamento, omitindo gratificações, e não faz separação como determina a Res. 243 do TCE/SE.				4			
17 – Último percentual no RGF está abaixo do limite alerta.							7
18 – Campo de passagens e diárias muito bom, bem detalhados e organizados.						6	
INTERAÇÃO CIDADÃ (TRANSPARÊNCIA PASSIVA)							
ELEMENTOS DA OBSERVAÇÃO	PONTUAÇÃO						
	1	2	3	4	5	6	7
19 – Campo bom de ouvidoria, mas não permite acompanhamento.					5		
20 – Contém e-SIC, e respondeu os 2 pedidos de 2018.						6	
21 – Contém razoável número de perguntas e respostas.				4			
22 – Possui informações detalhadas da Prefeitura e das secretarias.						6	