

EFICIÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE RONDÔNIA: ESTUDO DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO DE CONTROLE DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

José Carlos de Souza Colares

Resumo

O objetivo deste trabalho foi medir a participação da sociedade no processo de controle das finanças públicas municipais a partir dos indicadores sociais, na busca de identificar sua eficiência e indicar possíveis pontos de melhoria necessários ao aprimoramento desse controle. Utilizou-se de um estudo de caso sistemático, exploratório, descritivo e quali-quantitativo em vinte municípios do Estado de Rondônia, envolvendo seis variáveis que afetam o processo. Realizou-se uma pesquisa teórica e documental, exame da legislação e das informações disponíveis obtidas na pesquisa de campo. Pelos resultados a gestão transparente dos municípios é satisfatória, porém a qualidade das informações é incipiente. Foi constatado, ainda, que o nível de utilização pela sociedade das informações disponibilizadas, assim como a participação no controle e na elaboração de políticas públicas a partir dos indicadores sociais, são insuficientes. Por fim, foi possível indicar contribuições e recomendações visando a melhoria do controle social das finanças públicas municipais.

Palavras-chave: Indicadores sociais. Controle social. Eficiência. Finanças públicas. Transparência.

Código JEL: H1. H110. H190.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	3
1. REVISÃO DA LITERATURA.....	5
1.1 O Controle Social das Contas Públicas.	5
1.2 Conceituação genérica sobre indicadores sociais	10
1.3 Transparência das Informações Contábeis na Administração Pública	16
1.3.1 Qualidade da informação.....	18
1.3.2 Transparência Ativa e Passiva.....	23
2. ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS PARA O LEVANTAMENTO DE DADOS	25
2.1 Tipo de pesquisa	25
2.2 Limitações da pesquisa	27
2.3 Coleta e organização dos dados.....	27
2.4 Tratamento dos dados.....	31
2.4.1 Descrição do modelo matemático	34
2.5 Municípios selecionados	36
2.6 Operacionalização das variáveis	36
3. RESULTADOS E DISCUSSÕES	38
3.1 Indicadores sociais.....	38
3.1.1 Indicadores sociais: Panorama geral	40
3.2 Análise da gestão transparente	42
3.2.1 Análise da transparência ativa.....	42
3.2.2 Análise da transparência passiva.....	44
3.2.3 Análise da qualidade e utilidade da informação.....	45
3.3 Análise da participação da comunidade no controle social	48
3.3.1 Estrutura pública disponível.....	48
3.3.2 Utilização da estrutura pública pela sociedade para o controle social	50
3.3.3 Materialização da participação social na elaboração de Políticas Públicas a partir dos indicadores sociais.....	55
3.3.4 Consolidação dos resultados sobre eficiência da participação da sociedade no controle social da gestão das finanças públicas.....	57
3.4 Contribuições da pesquisa	57
3.4.1 Contribuições	58
3.4.2 Recomendações.....	60
4. CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

1. INTRODUÇÃO

O controle da administração pública é um tema bastante discutido no meio social, político e acadêmico. Dos vários trabalhos publicados a grande maioria indica a necessidade de aprimoramento do sistema para que os efeitos pretendidos sejam melhores. Trata-se de um tema interessante pois envolve a questão da responsabilidade do setor público e da sociedade no que diz respeito ao uso dos recursos arrecadados pelo Estado e sua destinação.

No Brasil a matéria tem peso e fundamento na Constituição de 1988. Ressalta-se que a partir da Carta Magna emergiram leis e normas diversas destinadas a regulamentar a questão nas três esferas da República, federal, estadual e municipal. Dessas surgiram os instrumentos para o exercício do controle da gestão pública entre os quais pode-se destacar o controle interno, exercido pelo próprio ente, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas e o controle social que possibilita à sociedade exercer vigilância sobre os atos dos governantes detentores de mandato e dos servidores públicos encarregados de gerir recursos destinados à consecução de serviços para atendimento dos anseios sociais.

Para a Controladoria Geral da União – CGU (2009) [7] o controle social pode ser visto com o comprometimento do cidadão com a gestão dos recursos públicos a fim de acompanhar e controlar os atos dos agentes para precaver o mau uso dos dinheiro e prevenir a corrupção. Ou seja, o controle social destaca-se como uma importante ferramenta para o fortalecimento da cidadania, uma vez que promove voz ativa para que a comunidade se manifeste e exija que os recursos públicos sejam aplicados com mais qualidade, eficiência e efetividade. Dessa forma, o controle social da administração pública é, juntamente com o controle interno e externo, componente essencial para gestão do Estado moderno.

Sem o auxílio da sociedade os demais órgãos fiscalizadores não teriam como aferir o monitoramento da gestão pública de forma mais completa. Entretanto, para que o controle social seja efetivamente exercido é preciso que o governo disponibilize informações concretas sobre o uso do dinheiro através de uma eficiente gestão da transparência pública. Além disso, é necessária a conjugação de pelo menos mais dois fatores: a existência de legislação que dê suporte ao direito da população e a ativa participação da sociedade no processo.

No Brasil, o controle da Administração Pública é objeto de intensa preocupação por parte da população e dos órgãos fiscalizadores. O país vem aprimorando sua legislação e, apesar dos avanços com a publicação da Lei do Acesso à Informação em 2011, percebe-se que ainda existe muito espaço para percorrer em matéria de controle público, especialmente no que se

refere ao combate à corrupção. Considerando o exposto, busca-se neste trabalho efetuar uma investigação com o propósito de medir a eficiência do controle social da gestão das finanças públicas a partir da análise dos indicadores sociais e da gestão da transparência pública.

Sabe-se que um dos grandes desafios atuais dos governos consiste em dirigir e orientar recursos para a produção eficiente de produtos e serviços públicos, daí a necessidade de se reinventar através da adoção de novas ferramentas de gestão e de procedimentos mais eficientes. Nesse aspecto, a sociedade, através da pressão social, pode e deve exigir maior transparência sobre a gestão dos recursos que estão sob a tutela de agentes escolhidos pela sociedade ou selecionados mediante concurso.

Nesse cenário, infere-se que a participação social se tornou um elemento indispensável ao processo de fiscalização da gestão dos recursos públicos e seus efeitos na melhoria dos indicadores sociais. Assim, propõe-se nesse trabalho pesquisar sobre a eficiência do controle social em municípios de Rondônia. Para tanto, entende-se que é necessário compreender quais os principais problemas dos municípios apontados pelos indicadores sociais, assim como é preciso saber se a população se utiliza desses indicadores para formular políticas públicas voltadas a combater os problemas assinalados. De igual modo é indispensável identificar se a estrutura ofertada pela administração é suficiente para estimular a participação da sociedade no controle da gestão, assim como saber se as informações oferecidas possuem qualidade e utilidade suficientes para permitir o melhor uso pela população interessada.

A partir da elucidação das questões relacionadas acima, neste trabalho efetua-se a medição da participação da sociedade no processo de controle social das contas públicas, a partir do exame dos indicadores sociais, para identificar a eficiência desse processo e indicar um método de monitoramento que possibilite acompanhar e aprimorar o controle social das finanças públicas nesses municípios. A intenção é descobrir qual o nível de comprometimento da comunidade em relação ao monitoramento real e efetivo dos gastos públicos. Trata-se, portanto, de um véis pouco explorado que pode suscitar debates e contribuições sobre a importância da participação mais ativa da sociedade no controle da administração pública.

Nesta direção, o trabalho apresenta um modelo para analisar os indicadores sociais na busca de identificar os principais problemas enfrentados pela população. Posteriormente, utiliza-se do modelo proposto para fazer o exame da gestão da transparência das prefeituras a fim de conhecer as condições da estrutura utilizada para promover a comunicação dos gastos e identificar a qualidade e utilidade das informações contábeis disponibilizadas à população. Por fim, faz-se a avaliação do nível de utilização, pela sociedade, da estrutura pública de

transparência, bem como das informações disponibilizadas, com a finalidade de identificar se a população participou ou participa de algum projeto destinado ao enfrentamento dos problemas municipais apontados nos indicadores sociais analisados.

Portanto, a metodologia desenvolvida nesta pesquisa destina-se a promover o monitoramento e análise que possa permitir a mensuração da eficiência do processo de controle social da gestão das finanças públicas, com vistas ao aprimoramento do controle e de seus resultados. Parte-se da análise dos elementos que compõem o processo de controle social da administração pública (indicadores sociais, legislação e gestão transparente) para compreender a conjuntura atual e estabelecer sugestões de procedimentos para estruturação de um sistema de acompanhamento das ações de controle social no sentido de apresentar propostas de melhoria contínua ao processo.

Os resultados apresentados evidenciaram os principais problemas sociais enfrentados pelos municípios, a estrutura da gestão da transparência pública e o nível de utilização pela sociedade. Além disso foi possível avaliar a qualidade e utilidade das informações contábeis disponibilizadas. Por fim, demonstrou-se que a população pouco participa da concepção dos planos de governo destinados a combater as mazelas sociais destacadas nos indicadores do IBGE, posto que os ensaios quantitativos aplicados para medir o índice de eficiência da participação da sociedade no controle da gestão municipal mostraram que essas ações são insuficientes.

1. REVISÃO DA LITERATURA

Nesta seção o debate se concentra no exame da teoria que deu base ao presente trabalho. Parte-se da análise da literatura apresentada por autores consagrados para compreender sobre as formas de controle social e examinar o aparato teórico e legislativo sobre o controle da gestão pública.

1.1 O Controle Social das Contas Públicas.

O controle das contas públicas pela população depende, em maior parte, da eficiência da Administração Pública em promover a transparência as informações fiscais e contábeis. Entretanto, não se pode desprezar que é dever de todo cidadão exercer a fiscalização dos recursos públicos usados para consecução dos serviços de interesse geral, não obstante tal dever

não possuir natureza coercitiva. Doutra maneira, a disponibilização de informações para a população constitui um dever da Administração Pública, que não pode se furtar de prestá-la e/ou colocar obstáculos em sua divulgação, pelo contrário, tem o poder-dever de proporcionar todos os meios úteis, legais e cabíveis para que as informações de interesse público sejam disponibilizadas para todos os interessados (RIZZO JÚNIOR, 2009) [49].

De acordo com Oszlak e O'Donnell (1976) [42] após a II Grande Guerra, em meados do Século XX, foi percebida a necessidade de dotar o Estado de maior eficiência, eficácia e efetividade. Nesse período, os preceitos da teoria da Burocracia foram reafirmados, entretanto, simultaneamente os ideais da iniciativa privada foram sendo introduzidos na gestão pública, em especial, no que se refere à flexibilização administrativa. No entanto, o modelo reformador do Estado que visava torná-lo competitivo somente ganhou força nos anos de 1970, quando se tornou um caminho para enfrentar a crise estatal. Esse acontecimento resultou no início do declínio do modelo burocrático, culminando na revolução que levou o Estado ao novo modelo de administração pública, chamado de Administração Gerencial. Nesse novo modelo, a atenção específica no Estado foi deslocada para uma gestão centrada no cidadão.

Ademais disso foram introduzidas técnicas administrativas típicas da iniciativa privada, tais como: a descentralização política e administrativa; a redução dos níveis organizacionais nos inchados órgãos públicos; limitação da confiança no lugar da desconfiança total; foco na eficiência no lugar da rigidez e no controle de resultados; e, por fim, na indispensável eficiência no controle dos gastos. O monitoramento e a avaliação das despesas constituem procedimento inafastável da gestão do Estado moderno. Além disso, é defeso ao cidadão ter acesso pleno ao planejamento, orçamento, contratos, ajustes e toda e qualquer informação necessária ao controle da execução dos gastos relativos à prestação ou produção de serviços públicos, conforme assevera Bresser Pereira (1996) [14].

Dessa forma, pode-se definir controle social como uma interferência negativa ou positiva realizada por um grupo social ou por algum cidadão interessado, a fim de exigir o cumprimento das normas regentes e obstar ou desestimular qualquer desvio de comportamento que possa trazer riscos ou prejuízos à Administração Pública, restabelecendo a ordem necessária para o efetivo cumprimento da legislação e atendimento do interesse geral, conforme prescrevem Bobbio, Mateucci e Pasquino (2004) [4].

O controle pela população remete ao exercício da cidadania que é representada pelo indivíduo que procura exigir do Estado o atendimento das necessidades da comunidade, busca o exercício do direito a ter direito. Esse controle, chamado de controle social, é uma forma de

coerção praticada pelos cidadãos que se apropria de informações úteis disponibilizadas pelo governo para examinar o modelo de gestão empreendido pelo poder público na execução de suas atividades. Essa ação dá à sociedade a oportunidade de verificar se os recursos públicos estão sendo aplicados de forma correta e se estão gerando os resultados esperados (VIEIRA, 1999) [62].

Nos dizeres de Lúcio (2010) [33] o controle social pode ser feito de forma direta e indireta. Há controle social direto quando o cidadão ou um grupo social organizado age diretamente sem a intervenção de alguma entidade pública. Como exemplo desse modelo, pode-se citar a mídia quando apresenta denúncias e cobra os esclarecimentos. Já o controle social indireto, ocorre quando a população exerce esse direito utilizando-se dos mecanismos disponibilizados pelos órgãos públicos. Um exemplo prático é o serviço de atendimento ao cidadão.

De acordo com Cunha (2011) [21] os instrumentos mais comuns de controle social no Brasil são; os Conselhos de Políticas Públicas; o observatório social; o orçamento participativo; a audiência, pública; a Ouvidoria; e o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

Os Conselhos são instâncias de debates e deliberações sobre políticas públicas com o objetivo de contribuir para o controle social. Os conselhos têm base legal e são estruturados institucionalmente para atuação nos três níveis da federação e possuem natureza consultiva e deliberativa. Os de natureza consultiva são destinados a assessorar o poder público na tomada de decisões. O Conselhos que possuem natureza deliberativa têm a finalidade de promover decisões que vinculam a Administração Pública acerca das políticas públicas a serem adotadas, além de ter poder para fiscalizar o Estado sobre o cumprimento de sua respectiva deliberação. (CUNHA, 2011) [21].

Já os observatórios sociais são representados pelas Organizações Não Governamentais (ONG) instituídas de forma autônoma e sem vínculo algum com o poder público. Atuam de forma independente e desempenham atividades de monitoramento dos gastos e fiscalização das contas públicas. Essas instituições atuam (ou pelo menos devem atuar) sem influência de entidades públicas, voltando-se exclusivamente para a defesa dos interesses da sociedade civil. São organizações diferenciadas dos demais mecanismos porque são constituídas exclusivamente por representantes da sociedade civil organizada (MAIA, 2010) [34].

Quanto ao orçamento participativo, trata-se de um instrumento que permite ao cidadão formular proposta orçamentária em conjunto com o poder público. A finalidade é de permitir ao cidadão comum o direito de debater sobre as escolhas e formas como se vai investir o

dinheiro público. Trata-se de uma forma de planejamento compartilhada entre governo e sociedade que visa permitir a participação de indivíduos de todas as classes, promovendo um alcance maior da destinação da verba pública, sempre na intenção de atender os anseios sociais da forma mais abrangente possível. Pode-se entender como um modelo a priori de controle, aquele que permite ao cidadão ser ouvido antes que o ato seja realizado, ou mesmo planejado. Nesse ato, as despesas públicas são apresentadas e discutidas para subsidiar a decisão sobre as políticas públicas a serem implementadas (CARVALHO FILHO, 2017) [16].

No que tange à audiência pública, trata-se de um modelo de participação de pessoas físicas e jurídicas representantes da sociedade civil organizada em debate público destinado a discutir assunto de natureza importante. Geralmente o procedimento ocorre via processo administrativo com a finalidade de decidir determinada demanda. É um mecanismo de participação popular que pode contribuir para a melhoria da eficiência da gestão pública, além de permitir ao público o exercício do contraditório perante o poder estatal. Assim, a audiência pública consiste numa ferramenta capaz de assegurar à sociedade a oportunidade de ser ouvida sobre assuntos de seu interesse e, assim, contribuir para que as decisões do gestor público sejam tomadas de forma mais consensual (FORTE, 2015 [25], CÉSAR, 2011 [18]).

Já a Ouvidoria é um órgão de intercâmbio entre o usuário do serviço público e a Administração. É um canal de comunicação entre o povo e a entidade governamental e destina-se a ouvir os cidadãos sobre as mais diversas demandas. A Ouvidoria deve dar encaminhamento das solicitações dos usuários ao setor responsável, que por sua vez, fica obrigado a apresentar resposta em prazo certo. É um modelo que permite ao órgão público compreender a percepção do usuário em relação ao serviço prestado por aquela Unidade, o que pode servir para avaliação do desempenho da gestão pública e auxiliar na implementação de modelos melhores e mais eficientes de prestação de serviços (OLIVEIRA, 2012) [39].

De acordo com a cartilha de orientações da Ouvidoria Geral da União (BRASIL, CGU, 2013, p. 12) [6], para implantação de uma unidade de ouvidoria tem como propósito “buscar soluções para as demandas dos cidadãos, oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço e contribuir para formulação de políticas públicas”. Conforme essa cartilha, a Ouvidoria recebe, examina e encaminha reclamações, sugestões, elogios, informações, denúncias, representações, entre outras demandas. Após o exame o assunto é enviado ao setor responsável e respondido para a própria ouvidoria que se incube de encaminhar resposta ao demandante. Trata-se, portanto, de um

instrumento de controle social que amplia a comunicação entre o cidadão e o poder público, contribuindo para o fortalecimento da democracia.

Por fim, o Sistema Eletrônico de Serviço ao Cidadão – e-SIC, é fruto da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) [12]. Segundo o art. 9º dessa Lei, para gerenciar o direito de acesso à população as organizações públicas devem criar um serviço de informações ao cidadão destinado a atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar documentos e requerimentos. O objetivo é organizar e facilitar o acesso à informação. O serviço é aberto para que qualquer pessoa efetue pedidos de informações aos órgãos públicos e seja plenamente atendida em prazo razoável. O serviço consente também que o interessado acompanhe o trâmite do seu pedido, a fim de permitir seu monitoramento e, se for o caso, cobrar a resposta quando esta não tiver sido atendida a contento. O e-SIC representa o instrumento de controle e acompanhamento social mais célere, acessível e democrático à disposição da sociedade, vez que pode ser acessado por qualquer pessoa, a qualquer tempo e em qualquer lugar. É a tecnologia a serviço da transparência pública no Brasil (BRASIL, CGU, 2013) [6].

No entanto, para ROCHA (2015) [50], apesar da legislação prever todos esses instrumentos para viabilidade da participação social no controle da gestão pública, não se percebe evidências cristalinas sobre a efetividade dessa participação popular, salvo poucas exceções divulgadas na mídia nacional. Como o cidadão não é obrigado a participar desse processo, geralmente fica uma lacuna entre a faculdade e o dever da sociedade em fiscalizar o poder público.

De acordo com Rocha (2015) [50] são três as principais causas da baixa participação social no processo de controle das contas públicas: (i) a falta de cultura fiscalizadora; (ii) acessibilidade ineficiente e insuficiente transparência das informações públicas; e (iii) falta de articulação concreta ou segregação dos movimentos sociais. Segundo o autor, grande parte dos cidadãos brasileiros, assim como a maioria do povo latino americano, foram afetados por governos elitistas e patrimonialistas que não valorizam o controle social. Para ele, só é possível superar essa cultura autoritária com um amplo processo educacional evolutivo que somente poderá ser concretizado a longo prazo.

Por fim, a falta de articulação concreta dos movimentos sociais ocorre porque esses movimentos operam de forma segregada, o que diminui o potencial de atuação das organizações. Além disso, muitas instituições do campo de observatório social (ONG, Sindicatos, Associações etc.) caíram em descrédito perante a população devido o desvio de

finalidade de suas funções. A solução passa por um amplo programa de coordenação e articulação dessas entidades e do resgate de sua credibilidade, o que só poderá ocorrer mediante iniciativa das mesmas (ROCHA, 2015) [50].

No próximo tópico discorre-se sobre os indicadores sociais, para compreender seus significados e ampliar a base teórica da pesquisa.

1.2 Conceituação genérica sobre indicadores sociais

O sistema de indicadores sociais se destina a coletar sistematicamente informações para medir e acompanhar determinada atividade, fato ou situação de um país ou de uma região, visando subsidiar o processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas a serem adotadas para combater, mitigar, melhorar ou eliminar certo fenômeno cujos indicadores demonstrem fragilidade. Essas decisões envolvem alocação e controle de verbas, trabalho eficiente e transparente pelo poder público no uso dos recursos e ajustes nos planos, metas e programas dos governos afetados (OCDE, 2002)¹.

Esses indicadores são fortes subsídios para elaboração do planejamento público. Não se pode desprezar os indicadores uma vez que eles estão fortemente vinculados ao planejamento governamental. O plano do poder público, em todas as suas etapas, representa um ato político cuja lógica só pode ser dirigida em favor dos interesses de todas as camadas sociais dependentes de políticas que requeiram reparos, ajustes e implemento de novas ações. Neste sentido, o uso dos indicadores sociais é uma condição básica para amparar a construção diagnóstica do plano de governo (ALTMANN 1981 [3]; RATTNER, 1977 [48]).

Para Jannuzzi (2004) [30], o indicador social é uma medida quantitativa conceitualizada socialmente de forma substantiva que é usada para quantificar um significado social abstrato que serve para orientar pesquisas acadêmicas (indicação teórica) ou para subsidiar a formulação de políticas públicas (recurso programático). Trata-se, portanto, de um artifício empírico destinado a informar alguma coisa sobre uma determinada realidade social ou sobre as oscilações que se processam dentro dessa realidade.

Os indicadores representam demonstrações quantificáveis das características de um fenômeno que servem para auxiliar na tomada de decisão e fundamentar argumentos com base nas informações apresentadas. Sua análise permite na extração dos dados e resultados para

¹ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Os Indicadores Sociais da OCDE. Disponível em < <https://www.oecd.org/social/soc/1875531.pdf>>. Acesso em 30 ago 2020.

apoiar decisões específicas sobre o enfrentamento de determinadas situações constatadas. (TAKASHINA, 1999) [55].

Os indicadores servem para auxiliar na elaboração das políticas públicas para que estas sejam dirigidas para melhorar a qualidade de vida e o bem-estar social da população. No Brasil há vários indicadores, entre os quais destacam-se o PIB (Produto Interno Bruto); IDH (Índice de Desenvolvimento Humano); taxa de mortalidade infantil; Infraestrutura (saneamento e pavimentação); taxa de analfabetismo; e taxa de escolarização, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Há também outros que se referem à atenção básica à saúde, à segurança alimentar (alimentação mínima que uma pessoa necessita por dia), condições médico-sanitárias, qualidade de vida e consumo per capita (ALMEIDA, 2007) [2].

Um indicador interessante para medir a questão da saúde pública é a quantificação de Unidades Básicas de Saúde – UBS disponíveis em relação ao número de habitantes do município. De acordo com a Portaria nº 2488/2011 do Ministério da Saúde, que estabeleceu parâmetros para a Política Nacional de Atenção Básica à Saúde, é desejável que exista 1 (uma) UBS para cada 3.000 (três mil) habitantes, o que possibilitaria uma atenção básica mais adequada à saúde da população (BRASIL, 2011) [13].

Contudo, a realidade social é por demais abrangente e complexa para que sua mensuração ocorra somente com base em indicadores. Por exemplo, o PIB², quando é usado isoladamente, não tem se mostrado suficiente para monitorar e avaliar as políticas públicas. Assim, esse indicador deve sofrer adaptações e correlações com outros indicativos para melhor espelhar as transformações sociais e estruturais ocorridas na atualidade. Dessa forma, indicadores sociais e demográficos como mortalidade infantil, educação, analfabetismo, distribuição de renda, entre outros, passaram a servir como complemento das informações indicadas no Produto Interno Bruto (SEN, 2009) [53].

O indicador IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é uma medida de comparação que associa as variáveis de expectativa de vida ao nascer e envolve também o nível de educação e renda per capita para classificar o país ou região pelo grau de desenvolvimento humano. Na Administração Pública, o IDH é usado para avaliar e redirecionar as políticas públicas para melhor atendimento à população (PNUD, 2010) [47]. Conforme com Scarpin (2006) [52] o

² Representa a soma de todos os bens e produtos produzidos num país ou numa determinada região. O PIB serve para balizar o PIB per capita (número de habitantes dividido pela renda nacional), que por sua vez é um indicador que mede o grau de desenvolvimento econômico de uma região ou país (ALMEIDA, 2007) [3].

IDH mede a o desenvolvimento de um país considerando três aspectos básicos: uma vida longa com saúde; nível de conhecimento; e nível de dignidade de vida.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2010) [47], o índice IDH-M considera que a renda exerce um papel importante no desenvolvimento econômico, mas não pode ser o seu propósito final. Ou seja, o IDH não considera o bem-estar das pessoas apenas na perspectiva do crescimento econômico por meio da geração de emprego e renda, mas no progresso da capacidade das pessoas e nas oportunidades a elas oferecidas. Dessa forma, o IDH mede resumidamente o avanço, a longo prazo, em três dimensões humanas: renda, educação e saúde. Diferente do PIB, que foca apenas a dimensão econômica, o IDH mensura sinteticamente o desenvolvimento dessas três dimensões na pretensão de oferecer perspectivas ao progresso humano, destacando-se como um importante indicador de desenvolvimento social.

A taxa de analfabetismo corresponde ao número de pessoas moradoras de uma determinada região que não sabem ler nem escrever. O analfabetismo é provocado por políticas educacionais equivocadas ou deficientes e é um fator de subdesenvolvimento, posto que provoca exclusão social e inibe a criatividade dos indivíduos gerando insatisfação pessoal e dificultando o crescimento econômico e o bem-estar social (UNESCO, 2014) [59].

De acordo com Ferreira Jr. (2010) [24] existem dois tipos de analfabetismo: o absoluto e o funcional. Quando a pessoa não teve acesso a nenhum tipo de educação escolar, ocorre o analfabetismo absoluto. No outro caso, o indivíduo consegue identificar letras e números, mas tem dificuldades que o impedem de interpretar textos e fazer operações matemáticas. Ou seja, a habilidade de leitura é restrita e a de cálculo é praticamente nula. Para o autor, a situação, em ambos os casos, é deprimente, pois impede o cidadão de ter uma vida social plena, dificulta a colocação no mercado de trabalho, causa exclusão social e, entre outras mazelas, e alimenta a miséria. Para esse autor, a existência de analfabetos representa o fracasso de uma sociedade no processo de escolarização do seu povo.

De acordo com a UNESCO (1993) [61] a taxa máxima de analfabetismo que uma sociedade deve aceitar é 5% (cinco por cento). No Brasil, a Lei Federal n. 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE para o período de 2014-2024, determinou através do art. 2º, I que o analfabetismo no país deve ser erradicado. Para tanto, o item 9.2 do anexo da referida lei determina que o governo deve adotar políticas públicas voltadas a permitir o acesso a tecnologias e programas de gestão do conhecimento visando, entre outros, a erradicação do analfabetismo absoluto e funcional até o ano de 2024 (BRASIL, 2014) [11].

Segundo o IBGE (2010) [28] a taxa de mortalidade infantil é um indicador social medido pelo número de crianças que morreram antes de completar um ano de vida, a cada mil crianças nascidas vivas no período de 12 meses. Representa um relevante indicador de qualidade dos serviços de saúde, saneamento e educação de um país, região ou cidade. Para Ageitos et al (1991) (1) a mortalidade infantil há tempos é reconhecida como um indicador social e econômico, pois as crianças são afetadas pelas variáveis ocorridas nesse ambiente correlacionadas com as intervenções bem ou mal sucedidas na área da saúde. Assim, a mortalidade nessa faixa etária é considerada uma medida da situação e saúde e das condições de vida da população.

Para a Organização Mundial de Saúde - OMS (2020) [40], a taxa de mortalidade é interpretada como a possibilidade de um nascido vivo morrer durante seu primeiro ano de vida. Geralmente, uma área territorial que apresenta altos níveis de mortalidade infantil possui baixos níveis de saúde, de condições de vida e de progresso social e econômico. A OMS classifica as Taxas de Mortalidade Infantil conforme o Quadro abaixo:

Quadro 1 – Classificação OMS para o índice de Mortalidade Infantil

Faixa	Classificação
50% ou mais	Alta
Entre 20% e 49%	Média
Menor que 20%	Baixa
Aceitável	10 mortes para cada 1.000 nascimentos.

Fonte: OMS, 2020 [40].

Note-se que a OMS classifica entre alta, média e baixa a taxa de mortalidade infantil, porém estabelece um número máximo como valor aceitável para esse indicador.

Segundo o IBGE (2010) [28] a Taxa de Escolarização Bruta é representada pela razão entre o número total de matrículas em determinada faixa etária e a população correspondente na faixa etária prevista (de seis a 14 anos de idade). Já a taxa líquida é a razão entre o número de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando determinada etapa do ensino e a população total na mesma faixa etária. De acordo com a UNESCO (1993) [60] o nível educacional é determinado pelo maior grau de ensino concluído dentro do nível educacional mais elevado frequentado pelo aluno no sistema regular de ensino do país. Dessa forma, a mensuração da taxa de escolaridade é um importante indicador de desenvolvimento social e serve para subsidiar a formulação das políticas públicas.

No que tange ao saneamento básico, trata-se de um conjunto providências destinadas a preservar ou intervir no meio ambiente para promover a saúde e melhorar a qualidade de vida da população, além de contribuir para uma sociedade mais produtiva e favorecer a atividade econômica. Além disso, de acordo com a Lei nº 11.445/2007 o saneamento básico é um direito constitucional previsto no art. 1º, III da Constituição Federal (BRASIL, 2007) [10].

Ressalta-se que neste trabalho limita-se a medir a o indicador sobre a taxa de esgoto sanitário, que por sua vez envolve o processo de tratamento do esgoto, a disposição final dos detritos, a recuperação do ambiente poluído entre outras ações de limpeza pública e cuidados aos riscos da saúde da população. A existência do esgoto sanitário é um pressuposto da saúde pública que está relacionada com fatores ambientais destinados à proteção do meio ambiente que exerce diretamente influência sobre a proteção da saúde da população. Portanto, uma infraestrutura de esgoto sanitário deficiente tem estreita relação com a saúde e às condições de vida das pessoas, em especial nos países em desenvolvimento, onde as doenças infecciosas ainda representam relevante causa de mortalidade, devido a fragilidade do sistema público de saneamento. O indicador sobre esgoto sanitário instalado é um forte componente de indicador social que auxilia os governos na formulação de políticas voltadas à promoção da saúde da população e cuidados com o meio ambiente (IBGE, 2010) [28].

Quanto a pavimentação das vias públicas, trata-se de um serviço que compõe, juntamente com a infraestrutura de esgoto, abastecimento de água, energia elétrica e coleta de lixo, o conjunto de indicadores que informam sobre a qualidade ambiental da região. A taxa de pavimentação representa um indicador essencial de qualidade de vida das populações e serve para que a Administração Pública possa formular políticas de atendimento social. Registra-se que a qualidade ambiental é diretamente afetada pelo fator de pavimentação das vias públicas, além de favorecer a questão da paisagem urbana. A falta de pavimentação nas vias públicas pode causar sérios problemas à saúde das pessoas, como o aumento das doenças respiratórias causadas pela poeira. Já o meio ambiente é afetado porque a ausência desse benefício facilita a corrosão das ruas, causando prejuízos ao ambiente e aos cofres públicos (IBGE, 2010) [28].

No que se refere à atenção básica, de acordo com a Portaria nº 2488/2011 do Ministério da Saúde [13], é representada pela totalidade de ações voltadas à promoção da saúde que envolve os indivíduos e a coletividade. Além dessa promoção, as ações envolvem a proteção, a prevenção, o diagnóstico, a reabilitação e a manutenção da saúde das pessoas. O objetivo da atenção básica é desenvolver e ações integrais que possam trazer efeitos favoráveis à saúde da coletividade.

Não obstante, a gestão municipal deve proporcionar a participação dos cidadãos de maneira democrática para permitir o atendimento aos anseios da população e combater os riscos, vulnerabilidade e necessidades da população em relação à saúde pública. Assim, para o desempenho dessas atividades o município deve dispor de infraestrutura adequada que envolve principalmente as Unidades Básicas de Saúde – UBS composta por profissionais de saúde qualificados e equipe mínima de trabalho para atendimento dos requisitos estabelecidos na Portaria nº 2488/2011. O parâmetro fornecido pela portaria, indica que cada UBS deve estar aparelhada para atender no máximo quatro mil pessoas, sendo recomendada a média de três mil. A existência de UBS no município, é um dos fatores usados pelo IBGE para definir a questão da qualidade da saúde do povo, sendo um indicador social importante a ser observado pelos governos quando da formulação da políticas públicas (BRASIL, 2011 [13]; IBGE, 2010 [28]).

De acordo com a OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde, 2008) [41] a questão da saúde pública compreende um universo amplo e complexo de um produto social decorrente da conjugação de vários cenários que envolve a política, a economia e até questões culturais. Segundo essa Organização, as questões de saúde envolvem o hospedeiro, o agente etiológico e o meio ambiente, visando o planejamento e execução de ações para controle, combate e erradicação de enfermidades.

Conforme prescreve Ottoni (2002) [43], as complexas e crescentes demandas por serviços públicos de qualidade vêm exigindo cada vez mais dos administradores públicos o aprofundamento do conhecimento das questões sociais relevantes, tendo em vista os recursos limitados para atender necessidades sem limites. A intervenção na realidade social exige do poder público, dos órgãos fiscalizadores e da própria sociedade a utilização de instrumentos adequados para auxiliar na formulação, planejamento e implementação de políticas públicas. O uso de indicadores oficiais aceitas universalmente é uma ferramenta poderosa que, se bem utilizada, permite o acompanhamento e avaliação dos efeitos das ações no decorrer do tempo. Do contrário, as políticas públicas continuarão a priorizar a vontade política em detrimento da necessidade social efetiva.

Analisada a questão da participação no controle social e a importância do uso de indicadores para formulação de políticas públicas, no tópico seguinte busca-se aprofundar a discussão sobre a transparência das informações na administração pública.

1.3 Transparência das Informações Contábeis na Administração Pública

A publicidade dos atos administrativos é uma providência dirigida para exteriorizar a vontade da administração pública através da divulgação do conteúdo dos seus planos, metas e resultados alcançados, para fins de conhecimento público, o que permite aos cidadãos o controle social dos atos e do comportamento de seus dirigentes. Para atender a esse propósito é preciso que a Administração Pública lance mão de métodos, sistemas aptos e pessoal suficientemente capacitado para operacionalizar os procedimentos. Um dos objetivos deste trabalho é discutir na transparência e evidenciação (*disclosure*) das informações contábeis na administração pública, a qualidade e utilidade dessas informações, e os efeitos decorrentes da participação da sociedade nesse processo. Para tanto, analisa-se os conceitos apresentados por renomados autores com o objetivo de permitir uma maior compreensão sobre o tema discutido, como pode-se verificar a seguir.

Tristão (2000) [57] declara que a transparência pública pode ser entendida como a democratização plena do acesso às informações em contraste ao seu sigilo. Dessa forma, a transparência consiste em colocar à disposição da sociedade informações claras e suficientes para que a população tenha a oportunidade de participar e discutir as políticas públicas, exigir seu cumprimento e cobrar dos agentes envolvidos eventuais responsabilidades decorrentes de seus atos à frente da gestão pública.

Assim, a transparência pública permite que a sociedade possa verificar se os recursos públicos estão sendo bem administrados e operados dentro da legalidade. Além disso, a divulgação de informações possibilita à sociedade saber se os programas de governo estão alcançando os objetivos pretendidos de maneira eficiente, eficaz, efetiva e econômica. A publicação desses dados pode evidenciar problemas de gestão por parte da administração e, por consequência, a sociedade poderá questionar a credibilidade de seus governantes, exigir destes a eficiência devida e sua consequente responsabilização, conforme prescrevem Janssen e Hoven (2015) [31].

De acordo com Carvalho Filho (2017) [16] a transparência não pode ser confundida com o princípio constitucional da Publicidade porque os significados são diferentes. Ou seja, o Princípio da Publicidade é atendido quando a Administração pública os atos no veículo oficial de imprensa, enquanto, a transparência está além do cumprimento da mera formalidade, pois dela se exige maiores esclarecimentos e amplitude, em especial no que se refere à sua compreensão pela população.

No Brasil, a Constituição Federal garante o acesso às informações públicas conforme definido no art. 5º inciso XXXIII. Por esse mandamento todas as pessoas têm direito legal de obter informações dos órgãos públicos de interesse individual ou comum, sob pena de responsabilidade, nos casos em que a Entidade não preste as devidas informações no prazo legal, ressalvadas aquelas informações eventualmente protegidas pelo sigilo (BRASIL, 1988) [8].

A Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI, regulamentou o art. 5º inciso XXXIII da CF/88 e determinou ao poder público a adoção de providências para assegurar a divulgação da informação transparente, devendo o órgão público adotar procedimentos necessários para garantir essa operacionalização, bem como sua proteção, disponibilidade, autenticidade e integridade (BRASIL, 2011) [12].

Para DIAS et al (2020) [23] o *disclosure* corresponde ao ato de proporcionar informações para que todos os interessados possam conhecer a situação econômica da instituição. Esse processo deve ser executado de modo cristalino para que as pessoas mais simples possam compreender o que está sendo comunicado. Entretanto, no serviço público falta tradução para uma linguagem popular de contabilidade e isso prejudica o controle social, uma vez que, o cidadão não poderá controlar aquilo que não entende.

Neste sentido, a ação de divulgar seus atos através da prática da transparência contribui para diminuir a concentração de informações importantes nas mãos de poucas pessoas, por isso o poder público deve assegurar condições plenas de transparência de seus atos através da publicidade efetiva. No caso das informações contábeis, a publicidade deve possuir características de qualidade que sejam úteis aos usuários, conforme prescreve Murillo (2015) [38].

Diante do exposto, nota-se que princípios contábeis de evidenciação (*disclosure*) e publicidade são consagrados constitucionalmente e pela legislação infralegal como fundamento de uma gestão fiscal responsável. A normatização brasileira prescreve que a divulgação de atos, processos, relatórios e demonstração financeira é compulsória, não dando espaço para que o Administrador Público faça opção por outra escolha. A conduta disciplinada pelos regulamentos é clara ao exigir a transparência ampla da gestão contábil por todos os órgãos e agentes públicos, tudo no sentido de proporcionar ao cidadão o seu direito fundamental de saber como o dinheiro público está sendo aplicado. Assim sendo, nesta pesquisa busca-se exatamente identificar se estes princípios estão sendo aplicados e quais os efeitos sentidos no processo de melhoria da transparência pública.

Analisada a questão da responsabilidade sobre a transparência pública, é preciso verificar os atributos necessários para que esse processo gere os efeitos pretendidos. Assim, no subtópico seguinte discute-se a questão da qualidade e utilidade da informação contábil e sua importância para melhoria da transparência das informações públicas.

1.3.1 Qualidade da informação

Diversos autores enfatizam que definir qualidade não é tarefa fácil e, portanto, não há um padrão único para conceituá-la, posto que o termo possui múltiplas dimensões. Entretanto, para fins deste trabalho, foram selecionadas algumas teorias gerais de autores consagrados (tais como: Campos, 2004; Paladini, 2004; Maximiano, 2010; Slack, Chambers e Johnston; Le Coadic, 1996; Bukland, 1991) e outros focados especificamente na questão da qualidade da informação (como: Paim e Nehmy, 1998; Guimarães, 1996; Marchand, 1990; Casanova, 1990; Saracevic, 1996; e Dervin e Nilan, 1986; e Arouck, 2011), conforme conceituações a seguir.

A qualidade de um produto ou serviço é reconhecida quando estes podem ser oferecidos ao cliente de acordo com suas expectativas em relação à disponibilidade no tempo preciso, na forma adequada, no lugar certo, de modo acessível e a custos exequíveis. Ou seja, a qualidade é demonstrada pela capacidade de atingir plenamente os desejos do cliente, de forma abrangente e adequada ao uso. Tal conceito continua atual uma vez que a qualidade deve ser definida a partir da percepção do cliente e não da imposição do prestador do serviço ou do fornecedor do produto. Os equívocos cometidos pelos agentes responsáveis ao não compreender esse conceito e, por consequência, aplicá-lo incorretamente, geram impactos negativos aos negócios das organizações (CAMPOS, 2004 [15]; PALADINI, 2004 [45]; MAXIMIANO, 2010 [36]).

Em razão de sua importância, há uma crescente evolução na conscientização dos gestores sobre as vantagens de se oferecer serviços e produtos com cada vez mais qualidade, vez que esse pressuposto contribui de forma decisiva para redução dos custos e da reincidência de devolução por clientes insatisfeitos, conforme assinam Slack, Chambers e Johnston (2009) [54].

Nesta direção, Campos (2004) [15] enfatiza que a qualidade não envolve somente a ausência de defeitos, mas deve ser sinônimo de excelência inata. A qualidade é, portanto, uma oportunidade de diferenciação frente às constantes demandas e desafios enfrentados pela organização em busca da competitividade sustentável.

Antes de adentrar na questão da qualidade da informação, necessário se faz compreender o que significa informação. A informação é uma forma de conhecimento escrita, oral ou audiovisual que contém elemento de sentido próprio e é transmitida a uma pessoa capaz de compreendê-la por meio de canais adequados, conforme prescreve Le Coadic (1996) [32]. Para esse autor a informação, como conhecimento, tem a capacidade de reduzir as incertezas, uma vez que aquilo que é comunicado se refere a um determinado assunto que, quando é evidenciado de forma escrita ou não, reflete ao conhecimento. Esse autor afirma que a informação possui valor intangível, mas que produz impactos consideráveis nas organizações.

Em relação à qualidade da informação, deve-se entender que o problema de sua percepção não pode ser deixado somente para seu usuário. Nessa linha, pode-se abordar a qualidade da informação com base no produto ou com base no usuário (PAIM E NEHMY, 1998 [44]; GUIMARÃES, 1996 [27]).

A abordagem da qualidade da informação baseada no produto possui alguns atributos fundamentais representados pela abrangência, acessibilidade, atualidade, confiabilidade, objetividade, precisão e validade. A abrangência se refere à quantidade de dados necessários à eficácia da informação; a acessibilidade diz respeito à redução do tempo necessário para que o usuário consiga a informação que precisa; já a atualidade envolve conformidade com a velocidade de produção da informação para que esta não perca a validade; e o conceito de confiabilidade está intimamente ligado à credibilidade no conteúdo da informação e sua origem, conforme asseveram Paim e Nehmy (1998) [44].

A ideia de qualidade é associada ao prestígio, respeito e reputação do produtor e da fonte da informação; A objetividade é inerente à abrangência e deve focar o resultado a que se propõe de modo a poder permitir o confronto entre o que se pretendeu produzir e o que foi alcançado; No que tange à precisão, tem a ver com o sentido de autenticidade, justeza, certeza, exatidão. É o registro fiel do fato apresentado; por fim, a validade da informação presume existir honradez da fonte e o fiel registro do fato que representa (PAIM E NEHMY, 1998 [44]; GUIMARÃES, 1996 [27]; MARCHAND, 1990 [35]; CASANOVA, 1990 [17]).

A qualidade baseada no usuário teve origem na década de 1970 devido à necessidade de direcionar o paradigma da recuperação da informação para o cliente e suas interações. O redirecionamento para o usuário ocorreu devido à necessidade de melhorar o atendimento ao cliente, em especial por causa da baixa utilização por ele dos sistemas de informação. Assim, foi preciso centralizar as necessidades e usos da informação a partir das percepções do usuário e migrar os sistemas que eram dirigidos para tecnologia e para o conteúdo, para sistemas de

informações direcionados aos clientes e usuários, de acordo com o que relatam Saracevic (1996) [51] e Dervin e Nilan (1986) [22].

Para Nehmy e Paim (1998) [44] as propriedades da qualidade da informação estão relacionadas a adequação da indexação e classificação (característica do sistema de informações associado à qualidade da informação no que se refere à relevância objetiva, parâmetro de acomodação entre a fonte e o destinatário da informação); eficiência de recuperação; impacto; relevância; utilidade (correspondente à relevância e remete ao valor de uso da informação do ponto de vista de quem ou para o que será útil); e valor de uso (especificidade intelectual que considera o usuário, a utilização e os impactos no processamento da informação; valor esperado e valor percebido).

De acordo com CPC 00 (R2), documento de Pronunciamento Técnico do Comitê de Pronunciamentos Contábeis do Conselho Federal de Contabilidade – CFC (2019) [19], são duas as características fundamentais de qualidade da informação, quais sejam: (i) a relevância; e (ii) a representação fidedigna. Conforme esse documento, uma informação financeira é relevante quando tem capacidade de influenciar e fazer a diferença nas decisões adotadas pelos usuários. Para ser fidedigna, a informação precisa ser completa, neutra e isenta de erros. Os termos do disposto no Capítulo II, subitens 2.4 a 2.22 do CPC 00 (R2) são transcritos *ipsis litteris* a seguir:

a) **Relevância:** Informações financeiras relevantes são capazes de fazer diferença nas decisões tomadas pelos usuários. Informações podem ser capazes de fazer diferença em uma decisão ainda que alguns usuários optem por não tirar vantagem delas ou já tenham conhecimento delas a partir de outras fontes.

b) **Representação Fidedigna:** Para uma representação perfeitamente fidedigna, a informação tem três características: Ela é completa, neutra e isenta de erros.

(I) **A representação completa** inclui todas as informações necessárias para que o usuário compreenda os fenômenos que estão sendo representados, inclusive todas as descrições e explicações necessárias. Por exemplo, a representação completa de grupo de ativos inclui, no mínimo, a descrição da natureza dos ativos do grupo, a representação numérica de todos os ativos do grupo e a

descrição daquilo que a representação numérica retrata (por exemplo, custo histórico ou valor justo). Para alguns itens, uma representação completa pode envolver também explicações de fatos significativos sobre a qualidade e natureza do item, fatores e circunstâncias que podem afetar sua qualidade e natureza e o processo utilizado para determinar a representação numérica.

(II) **A representação neutra** não é tendenciosa na seleção ou na apresentação de informações financeiras. A representação neutra não possui inclinações, não é parcial, não é enfatizada ou deixa de ser enfatizada, nem é, de outro modo, manipulada para aumentar a probabilidade de que as informações financeiras serão recebidas de forma favorável ou desfavorável pelos usuários. Informações neutras não significam informações sem nenhum propósito ou sem nenhuma influência sobre o comportamento. Ao contrário, informações financeiras relevantes são, por definição, capazes de fazer diferença nas decisões dos usuários.

(III) **Livre de erros** significa que não há erros ou omissões na descrição do fenômeno e que o processo utilizado para produzir as informações apresentadas foi selecionado e aplicado sem erros no processo. Nesse contexto, livre de erros não significa perfeitamente precisa em todos os aspectos. Por exemplo, a estimativa de preço ou valor não observável não pode ser determinada como precisa ou imprecisa. Contudo, a representação dessa estimativa pode ser fidedigna se o valor for descrito de forma clara e precisa como sendo a estimativa, se a natureza e as limitações do processo de estimativa forem explicadas e se nenhum erro tiver sido cometido na escolha e na aplicação do processo apropriado para o desenvolvimento da estimativa. **(os grifos são nossos)**.

O Pronunciamento Técnico acrescenta ainda que a qualidade das informações pode ser melhorada se estas apresentarem características de capacidade de verificação, tempestividade e compreensibilidade, conforme definido no Capítulo II, subitens 2.23 a 2.36 do referido documento, apresentado de forma resumida nos termos abaixo CFC (2019) [19]:

Capacidade de verificação significa que diferentes observadores bem informados e independentes podem chegar ao consenso, embora não a acordo necessariamente completo, de que a representação específica é representação fidedigna.

Tempestividade significa disponibilizar informações aos tomadores de decisões a tempo para que sejam capazes de influenciar suas decisões. De modo geral, quanto mais antiga a informação, menos útil ela é.

Compreensibilidade significa classificar, caracterizar e apresentar informações de modo claro e conciso de modo a torná-las compreensíveis. (**grifos nossos**).

Platt Neto et al (2007) [46] associam a transparência das contas públicas à três características qualitativas. São estas: (i) a publicidade; (ii) a compreensibilidade; e (iii) a utilidade de suporte às decisões. O quadro abaixo resume a contribuição desses autores:

Quadro 2 – Componentes da Transparência das Contas Públicas

Componente	Constituinte	Detalhamento
Publicidade	Divulgação	Ampla disseminação de informações à sociedade.
	Acesso	Disponibilidade das informações através de canais de fácil ingresso e baixo custo para o usuário, no tempo certo e ocasião oportuna.
Compreensibilidade	Linguagem	Estilo simples que permita ao usuário compreender facilmente as informações disponibilizadas.
	Apresentação	Configuração simples, adequada e de fácil inteligência.
Utilidade para suporte ao processo decisório	Relevância	Conteúdo de interesse dos usuários.
	Comparabilidade	As informações podem ser verificadas e comparadas com dados e períodos específicos.
	Confiabilidade	Veracidade do material divulgado.

Fonte: Platt Neto et all (2007) [46].

Assim verifica-se que existem vários pressupostos para que a qualidade da transparência das contas públicas seja considerada eficiente. No subtópico seguinte observa-se os tipos de transparência Ativa e Passiva na Administração Pública.

1.3.2 Transparência Ativa e Passiva.

De acordo com Miragem (2013) [37] a Lei Federal nº 12.527/2011 [12] estabeleceu duas formas de transparência pública: a transparência ativa e a passiva. Na transparência ativa estão definidos os deveres do Estado no que tange a disponibilização, por iniciativa própria, das informações de interesse social, mantendo-as permanentemente disponíveis para consulta por qualquer cidadão, em qualquer tempo. Na transparência passiva, o cidadão é que toma a iniciativa de solicitar as informações de interesse social, mediante canais específicos disponibilizados pela Administração Pública.

A Controladoria Geral da União – CGU (2013) define transparência pública ativa como a iniciativa governamental de fornecer informações de interesse geral ou coletivo sem que essa tenha sido solicitada. Ou seja, a iniciativa de avaliar o que é de interesse público e promover sua divulgação é do próprio órgão público, independente de provocação (BRASIL, CGU 2013) [6].

A transparência ativa é expressamente prevista no inc. II, art. 3º combinado com o § 1º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação, onde encontra-se a obrigatoriedade do agente público em garantir ao cidadão o direito fundamental de acesso à informação produzida ou custodiada pelo Estado relativas à estrutura organizacional da Entidade, suas competências, endereço, telefone, horário de atendimento, registros sobre informações financeiras, receitas, despesas, procedimentos licitatórios, contratos celebrados, respostas automáticas às perguntas frequentes da população e dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras. Nos ditames da lei, essas informações devem ser prestadas independentemente de solicitação ou requerimento. Além disso, a referida lei estabelece que a Entidade deve garantir fácil acesso dessas informações pelos usuários. Portanto, o processamento da transparência ativa tem caráter vinculado, devendo ser obedecida de forma irrestrita em cumprimento ao Princípio da Legalidade (BRASIL, CGU, 2013) [6].

É importante destacar que o Manual da CGU (2013) [6] indica que o rol de informações listadas no § 1º do art. 8º da LAI não é taxativo, ou seja, não se esgota quando o órgão público cumpre suas determinações. Portanto, o complemento da divulgação com

outras informações de interesse público será sempre salutar ao princípio da transparência, uma vez que gera benefícios tanto para o cidadão como para a Administração, pois, quanto maior for a disponibilidade de informações ativas, menor será a demanda por pedidos na forma passiva.

No que concerne à transparência passiva, pode-se afirmar que se trata de uma das modalidades de transparência pública destinada a possibilitar ao cidadão o acesso a informações não divulgadas pelo antecipadamente poder público. Esse direito está inserido no caput do art. 10 da Lei Federal 12.257/2011. Nesse artigo está estabelecido que qualquer pessoa interessada, mediante identificação pessoal, poderá peticionar pedido de acesso a informações aos órgãos públicos, por qualquer meio legítimo, ficando o órgão público obrigado a fornecê-la, quando a mesma não estiver protegida pelo sigilo da lei (BRASIL, 2011) [12].

Assim sendo, ocorre a transparência passiva quando a administração pública é provocada pelo cidadão a apresentar informações de interesse geral ou coletivo que não foram apresentadas pela via da transparência ativa. Como forma de assegurar o meio para que o cidadão exerça essa faculdade, a LAI previu no art. 9º a obrigatoriedade da instalação de um Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de garantir o atendimento ao público de forma apropriada, orientar o cidadão, informar sobre o trâmite de documentos, receber protocolos e requerimentos e, como destaque, realizar audiências ou consultas públicas visando incentivar a população popular a participar ativamente da elaboração, acompanhamento e controle dos planos e projetos do governo BRASIL, 2011) [12].

Dessa forma, a LAI definiu meios para que o cidadão possa encaminhar pedidos de informações tanto por meio físico como por meio eletrônico, utilizando-se da rede mundial de computadores (internet). Assim, a referida lei cuidou dos detalhes necessários para que o cidadão disponha de acesso às informações divulgadas pela Administração Pública de forma ativa e passiva. No entanto, conforme a inteligência do art. 10 da referida lei, para requerer informações na modalidade da transparência passiva, o cidadão precisa seguir alguns procedimentos, tais como suas informações pessoais, documentos, entre outros dados necessários à sua identificação pessoal. Alguns autores argumentam que tais exigências podem inibir a participação popular nesse tipo de atividades (BRASIL, 2013) [12].

Em qualquer caso, seja de transparência ativa ou passiva, o que conta é o fato de que todas as informações possíveis e não protegidas pelo sigilo legal devem ser disponibilizadas para a população, para que esta possa exercer o seu legítimo papel de fiscal da atuação dos gestores públicos. Tal possibilidade garante rigor e respeito no trato da coisa pública e no

manuseio dos valores e bens públicos colocados à disposição dos gestores para que estes exerçam com correção, honestidade e integridade a administração dos recursos públicos destinados a suprir as necessidades sociais em prol do bem comum.

A análise do controle social das contas públicas (1.1) e o exame feito na literatura sobre indicadores sociais (1.2), assim como o estudo sobre a transparência das informações contábeis na Administração Pública (1.3) envolvendo a qualidade da informação contábil (2.5). São parâmetros fundamentais para que se compreenda as questões perseguidas nesta pesquisa, de conseguir medir a eficiência da participação social no controle da gestão das finanças públicas a partir do exame dos indicadores sociais e da gestão transparente.

Notou-se no exame dessas questões, que os indicadores sociais fornecem subsídios importantes para a formulação de políticas públicas efetivas e necessárias para as transformações sociais, sendo que essa ação somente será possível com a participação da sociedade amparada por uma competente gestão que forneça informações de qualidade à população. Assim sendo, é importante conhecer se a sociedade exerce fiscalização sobre o poder público no sentido de exigir o estabelecimento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento dos problemas sociais indicados nos estudos publicados nos órgãos de pesquisa.

No tópico faz-se apresenta-se as estratégias e instrumentos usados para o levantamento de dados e cumprimento das finalidades desta pesquisa.

2. ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS PARA O LEVANTAMENTO DE DADOS

Neste tópico são apresentados a metodologia e as estratégias usadas no trabalho, bem como os instrumentos utilizados para levantamento dos dados.

2.1 Tipo de pesquisa

Trata-se de um estudo de caso sistemático dirigido para obter e propiciar dados e informações válidas e confiáveis para dar suporte ao juízo de valor dos diferentes conjuntos de atividades específicas, com o objetivo de produzir resultados concretos e comprovados de modo a permitir a emissão de sugestões para tomada de decisão. O trabalho se destina a coletar dados qualitativos de eventos reais para observar e descrever fenômenos inseridos no contexto para detalhar o assunto e aprofundar o entendimento sobre o objeto pesquisado (YIN, 2010) [63].

O estudo é exploratório e descritivo, uma vez que se procura explicar o problema utilizando-se de levantamento bibliográfico e coleta de informações perante o público-alvo e, ainda, descrever as características do fenômeno estudado coletando dados em questionário estruturado, com o objetivo de explorar o conhecimento metodicamente de um ângulo ainda pouco explorado de um determinado problema (GIL, 2008) [26].

O universo da pesquisa é representado por 52 (cinquenta e dois) municípios localizados no Estado de Rondônia. A amostra selecionada é composta por 20 (vinte) desses municípios, que representa 38% (trinta e oito por cento) desse universo. Essas entidades foram selecionadas de acordo com os critérios pré-estabelecidos para este trabalho. Os trabalhos de investigação foram realizados entre março a agosto de 2020.

Para dar base ao estudo, foi analisado um referencial teórico com descrição do histórico sobre a evolução da legislação em transparência pública, bem como, os conceitos apresentados sobre renomados autores que abordam sobre a importância da participação social no processo de controle das contas públicas.

Quanto aos meios, foi realizada uma pesquisa documental usando materiais contidos nos sítios eletrônicos dos municípios que se encontram disponíveis na plataforma de buscas do Google e, também, os dados obtidos em bibliotecas e na rede mundial de computadores (sites especializados e periódicos), nas leis, regras, normas e resoluções atinentes ao tema da pesquisa. Também se utilizou, como base teórica, de artigos científicos, teses e dissertações publicadas nos sites oficial das universidades, livros acadêmicos, literatura especializada e revistas indexadas. Por outro lado, foram enviados os questionários para as Organizações Sociais e Conselhos instalados nos municípios, bem como às prefeituras envolvidas, a fim de complementar e esclarecer as informações. Além disso, foi consultado o sítio do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia para pesquisar os dados coligidos e organizados por aquele órgão sobre a transparência pública municipal. Para as informações sobre os indicadores sociais, utilizou-se dos dados disponibilizados na página da internet do IBGE, com dados de 2010 atualizados em 2020. Para coleta dos dados sobre o IDEB utilizou-se dos dados disponíveis no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP [29].

Em relação à abordagem do problema, buscou-se demonstrar a relação causal entre eventos para melhor compreender os dados coletados. Assim, a pesquisa tem viés qualitativo. Contudo, tendo em vista que as informações coletadas permitiram a comparação entre os elementos e aplicação de medidas quantificáveis e suas variações, a pesquisa também tem rumo

quantitativo. Assim sendo, tendo em vista que o trabalho foi orientado por dois referenciais, a utilização de dois tipos de métodos é justificável (BOUDON, 1989 [5]; TRIVINOS, 2006 [58]).

2.2 Limitações da pesquisa

São limitações desta pesquisa: (i) a pouca voluntariedade e até resistência das organizações sociais em responder os questionamentos sobre a participação das mesmas no controle social da gestão dos recursos públicos; (ii) a heterogeneidade dos órgãos públicos consultados que, por possuírem características próprias e autonomia administrativa, não seguem um padrão que permita uma análise mais equânime das questões examinadas; (iii) a baixa adesão dos conselhos, ONG e entidades na participação da pesquisa, em face da situação da pandemia pela qual passa o país, o que dificultou o contato e a obtenção das questões formuladas; (iv) o não envolvimento de todos os 52 municípios rondonienses, em virtude de que demandaria um tempo bem maior (não disponível) para conclusão da pesquisa; e (v) o impedimento em averiguar, nesta pesquisa, a participação individual dos cidadãos no processo de transparência pública dos municípios, em face da exiguidade do tempo e da situação de isolamento social em vigor no país.

Contudo, compreende-se que essas limitações não prejudicaram as conclusões da pesquisa, uma vez que foi possível averiguar todos os objetivos propostos e chegar a um veredito sobre a situação da participação social no controle das contas públicas e os efeitos dessa participação nas ações dos governantes destinadas a mitigar os problemas relatados nos indicadores sociais analisados.

Mesmo com limitações, foi possível indicar uma situação real que pode representar uma tendência do fenômeno ou mesmo sua ocorrência em maior nível. Destarte, essa pesquisa não tem, por si só, a pretensão de representar a realidade absoluta sobre o tema pesquisado, mas indicar resultados que podem servir como fonte de pesquisa e estudos e auxiliar na melhoria do processo de transparência pública e controle social.

2.3 Coleta e organização dos dados

Para coleta e organização dos dados, pautou-se em instrumentos construídos com base no referencial teórico que fundamentam este trabalho, onde foram pesquisados e analisados os seguintes questionamentos:

a) Para análise da gestão transparente foram utilizados os seguintes critérios:

Quadro 3 – Análise da gestão transparente

TIPO	CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO	DIMENSÃO	COMPONENTES	QUESTÃO ANALISADA	QUESTÃO FUNDAMENTAL
TRANSPARÊNCIA ATIVA		Publicidade	Divulgação	Ampla disseminação de informações à sociedade.	Existe controle? Foram apresentadas evidências?
			Acessibilidade	Disponibilidade das informações através de canais de fácil ingresso e baixo custo para o usuário, no tempo certo e ocasião oportuna.	
		Compreensibilidade	Linguagem	Estilo simples que permita ao usuário compreender facilmente as informações disponibilizadas.	
			Apresentação	Configuração simples, adequada e de fácil inteligência.	
		Utilidade para suporte ao processo decisório	Relevância	Conteúdo de interesse dos usuários.	
			Comparabilidade	As informações podem ser verificadas e comparadas com dados e períodos específicos.	
			Confiabilidade	Veracidade do material divulgado.	
		TRANSPARÊNCIA PASSIVA		Serviço de Informação ao Cidadão	
Eletrônico (e-SIC)	Tecnologia de Informação disponível para atendimento eletrônico ao cidadão.				

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados e informações pesquisados.

- b) Para análise da qualidade da informação disponibilizada foram utilizados os seguintes critérios:

Quadro 4 – Análise da qualidade/utilidade da informação

DIMENSÃO	COMPONENTES	QUESTÃO ANALISADA		QUESTÃO FUNDAMENTAL
Qualidade/ Utilidade	Relevância	Informações financeiras	São capazes de fazer diferença em uma decisão	Existe controle pelo órgão público? Foram apresentadas evidências?
	Representação fidedigna	Compleitude	Inclui todas as informações necessárias para que o usuário compreenda os fenômenos que estão sendo representados, inclusive todas as descrições e explicações necessárias.	
		Neutralidade	Não possui inclinações, não é parcial, não é enfatizada ou deixa de ser enfatizada, nem é, de outro modo, manipulada para aumentar a probabilidade de que as informações financeiras serão recebidas de forma favorável ou desfavorável pelos usuários.	
		Exatidão	Não existem erros ou omissões na descrição do fenômeno e que o processo utilizado para produzir as informações apresentadas foi selecionado e aplicado sem erros no processo.	
	Melhoria da qualidade	Capacidade de verificação	Diferentes observadores bem-informados e independentes podem chegar ao consenso, embora não a acordo necessariamente completo, de que a representação específica é representação fidedigna	Existe controle pelo órgão público? Foram apresentadas evidências?
		Tempestividade	disponibilizar informações aos tomadores de decisões a tempo para que sejam capazes de influenciar suas decisões.	
		Compreensibilidade	As informações estão classificadas e caracterizar e apresentar informações de modo claro e conciso de modo a torná-las compreensíveis.	

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados e informações pesquisados.

- c) Para análise da participação social no controle da gestão dos recursos públicos foram utilizados os seguintes critérios:

Quadro 5 – Análise da participação social no controle da gestão pública.

COMPONENTES		QUESTÃO ANALISADA		QUESTÃO FUNDAMENTAL
Participação direta da sociedade civil organizada	Estrutura de controle social	Existência de Conselhos específicos		Existe controle pelo órgão público? Foram apresentadas evidências?
		Observatórios Sociais (ONGs)		
	Portal da Transparência	Acesso ao Portal da Transparência		
	Exame das contas	Apontamentos sobre as prestações de contas analisadas pelo público.		
Atuação do Poder Público	Estrutura pública disponibilizada	Orçamento participativo	Participação da sociedade na elaboração do orçamento.	
		Audiências públicas	Participação da sociedade em debates diversos de interesse social	
		Ouvidoria	Uso da Ouvidoria pelos cidadãos	
		Sistema Eletrônico de Serviço ao Cidadão – e-SIC,	Uso do e-SIC pelos cidadãos.	

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados e informações pesquisados.

- d) Para análise da participação social no controle da gestão dos recursos públicos foram utilizados os seguintes critérios:

Quadro 6 – Análise da participação social na elaboração de Políticas Públicas

DIMENSÃO	COMPONENTES	QUESTÕES ANALISADAS
Eficiência da participação social na elaboração de Políticas Públicas	Indicadores Socioeconômicos	1. Ações para melhoria do PIB per capita
		2. Ações para melhoria do IDH-M
		3. Combate à mortalidade infantil
	Indicadores da Educação	4. Redução da Taxa de Analfabetismo
		5. Melhoria da Taxa de escolarização
		6. Melhoria da Nota do IDEB
	Indicadores da Infraestrutura	7. Construção de esgotamento sanitário adequado
		8. Pavimentação das vias públicas.
	Indicadores da Saúde	9. Construção de UBS.

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados e informações pesquisados.

e) Para análise dos indicadores sociais foram utilizados os seguintes critérios:

Quadro 7– Análise dos indicadores sociais

DIMENSÃO	QUESTÃO ANALISADA	
Dados socioeconômicos	PIB per capita	Índice
		Classificação PNUD
	IDH-M	Índice
Educação	Analfabetismo (população acima de 15 anos)	Taxa
		Faixa aceitável (UNESCO)
		Resultado em relação à meta aceitável
	Escolarização	Taxa de escolarização (6 a 14 anos de idade)
	IDEB	Meta Projetada
		Meta Alcançada
Resultado em relação à meta		
Infraestrutura	Esgoto sanitário	Índice percentual
	Pavimentação das vias públicas	Índice percentual
Saúde	Nº de Postos de Saúde (UBS)	Número de habitantes por UBS
		Média recomendada (Port. 2.488/2011 MS)
		Percentual de Atendimento em relação à média recomendada
	Mortalidade infantil	Taxa de mortalidade
		Valor aceitável (OMS)
		Resultado em relação ao valor aceitável

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados e informações pesquisados.

Os questionários foram preenchidos a partir de perguntas enviadas aos municípios e às ONG, além de contato direto por telefone. Porém, ressalta-se que a maior das informações foi obtida através dos portais da transparência dos respectivos municípios disponíveis na rede mundial de computadores, Internet, por meio da plataforma Google.

2.4 Tratamento dos dados

Para a fase exploratória da pesquisa utilizou-se dos questionários estruturados nos modelos apresentados nos Quadros 3 a 7 deste trabalho. Os dados coletados foram organizados em planilha Excel e aplicado o modelo matemático ([ver item 2.4.1](#)) sugerido por Colares et al (2020) [20] com adaptações para cálculo dos índices de desempenho do conjunto de municípios investigados, conforme descrição a seguir:

Matriz 1 – Fatores de medição do índice de eficiência da dimensão analisada.

Descrição da dimensão (I)	Descrição do quadro analisado (IV)								TP (V)	PM (VI)	IP (VII)	CLF (IX)
	Indicativos (II)	Q.M (III)	FASE									
a)			b)	c)		d)						
N/NS			FP	FI		IP						
		QNT.	QNT.	Fator	QNT.	Fator	QNT.	Fator				
				0		0		0	0,0	10,0	0,00%	
				0		0		0	0,0	10,0	0,00%	
TOTAL DA DIMENSÃO (X)									0,0	20,0	0,00%	

Fonte: Colares et al (2020) [20].

Os campos da Matriz 1 (exemplificativa) são detalhados abaixo:

- (I) **Dimensão:** Descreve a dimensão que está sendo avaliada;
- (II) **Indicativos:** Descreve os indicadores que compõem a dimensão avaliada;
- (III) **Q.M:** Informa o número de municípios que estão sendo avaliados. Para fins desta pesquisa, o número 20 é invariável;
- (IV) **Descrição do quadro analisado:** Descreve qual quadro está sendo verificado.
- (V) **FASE:** Indica a fase em que se encontra o respectivo indicativo; É dividida em 4 colunas assim especificadas “a”, “b”, “c” e “d”:
- a) **COLUNA “a”:** indica a quantidade de organizações que declararam “Não/Não sei”;
 - b) **COLUNA “b”:** **FP** - Fase de proposta ou incipiente. Indica:
 - **PESO:** O peso das questões (valor invariável 0,83333);
 - **QNT.:** Indica a quantidade de organizações que declararam estar nessa fase. Nesse fase leva-se em consideração quantos municípios apresentaram resultados (algum fato que indique e comprove alguma ação já realizada), e quantos apresentaram evidências (comprovação) das afirmações alegadas.
 - **FATOR:** Fator de pontuação da fase. É obtido pelo total de municípios que declararam estar nessa fase multiplicado pela quantidade total de órgãos avaliados, decorrentes da soma dos do quantitativo de evidências apresentadas (vide modelo matemático na descrição da matriz 1).
 - c) **COLUNA “c”:** **FI** - Fase de implementação. Em regra, segue o mesmo modelo da Coluna “b” descrito acima, com a diferença de que o peso dessa fase é maior, ou seja,

é de 1,66667. A fase de implementação tem maior peso que a fase de proposta porque, em tese, nessa fase o município apresentou resultados concretos;

d) **COLUNA “d”:** **IP** - implementada. Igualmente segue a regra das Colunas “b” e “c” descrita acima. O peso de uma ação implementada é de 3,33333 porque representa uma ação já efetivada;

(VI) **TP - TOTAL DE PONTOS:** Apresenta o número de pontos alcançados pelas organizações pesquisadas, por indicativo e no total da dimensão. É obtido pela somatória dos produtos dos fatores alcançados nas colunas “b”, “c” e “d” pelos seus respectivos pesos (ver modelo matemático);

(VII) **PM - PONTUAÇÃO MÁXIMA:** Representa o número máximo de pontos possíveis de serem alcançados de cada indicativo e na respectiva dimensão;

(VIII) **ID - % ALCANÇADO:** Representa o percentual de pontos obtidos em relação ao número total de pontos possíveis para cada indicativo;

(IX) **CLF – CLASSIFICAÇÃO:** Corresponde à classificação obtida em relação ao indicativo avaliado. Reflete o número de pontos obtido e o respectivo percentual de eficiência conforme detalhamento abaixo:

(a) **NULO (NIL):** quando a resposta for “não” ou “não sei” e, portanto, o índice de implementação de ações relativas ao indicativo avaliado é de no **máximo 5%**;

(b) **INSUFICIENTE (INF):** quando o índice de implementação das ações o índice de implementação de ações relativas ao indicativo avaliado **varia de 6% a 30%**. Essa faixa demonstra que a organização já possui alguma ação, mas em grau escasso, deficiente, incapaz de gerar os resultados esperados;

(c) **INICIANTE (ICT):** quando o índice de implementação das ações relativas ao indicativo avaliado variar de **31% a 49%**. Nesta perspectiva, considera-se que já possui algumas ações efetivas com resultados comprovados;

(d) **ACEITÁVEL (ACT):** quando o índice de implementação das ações relativas ao indicativo avaliado **varia de 50% a 80%**. Nessa fase se considera que a administração já possui níveis consideráveis de padrões estabelecidos e com resultados efetivos; e,

(e) **SATISFATÓRIO (SFT):** quando índice de implementação das ações relativas ao indicativo avaliado encontra-se **acima de 80%**. É o melhor desempenho e indica que as ações da administração atingiram o nível com eficiência, eficácia e efetividade.

(X) **TOTAL DA DIMENSÃO:** Representa o total de pontos alcançado na dimensão.

As fases constantes do exemplo demonstrado na Matriz 1 representam as seguintes situações:

- **N/NS - Não/Não sei:** Quando o assunto é inexistente ou desconhecido pela Unidade.
- **FP - Fase de propostas ou incipiente:** Quando a administração iniciou os estudos para colocar em prática os procedimentos que envolvem o indicativo analisado. Nessa fase é necessária apresentar as evidências dos resultados, bem como as comprovações das propostas (estudos, atas de reunião, memorandos etc.).
- **FI - Fase de implementação:** Quando a administração já iniciou os procedimentos relativos ao indicativo analisado. Nessa fase igualmente é necessária a apresentação de resultados, evidências (provas) e as respectivas comprovações (processos em andamento, leis, decretos, resolução normativa, ordem de serviço etc.).
- **IP - Implementada:** Quando a administração já possui procedimentos relativos ao indicativo analisado implantados de forma efetiva. Nessa fase também é necessária a apresentação de resultados, evidências (provas) e as respectivas comprovações (relatórios de monitoramento e acompanhamento, planos de ação, projetos, relatórios de gestão etc.).

A tabela abaixo apresenta um modelo simulado de um determinado indicativo analisado que tenha alcançado a máxima eficiência.

Tabela 1 – Modelo simulado de máxima eficiência do indicativo analisado

Indicativo	Coluna	Pontuação obtida				Fator de multiplicação	Pontuação Final	Total de Pontos	ID
		QNT	Resultados existentes	Evidências apresentadas	Total				
X	“a”	20	0	0	0	0	0	0	0
Y	“b”	20	20	20	3	0,83333	2,5	2,5	100%
Z	“c”	20	20	20	3	1,66667	5,0	5,0	100%
W	“d”	20	20	20	3	3,33333	10,0	10,0	100%
TOTAL DA DIMENSÃO							17,5	17,5	100%

Fonte: Colares et al (2020) [20].

2.4.1 Descrição do modelo matemático

Matriz I: É a nota (total de pontos) dada ao cenário identificado nos municípios do Estado de Rondônia, em relação aos processos indicativos analisados com a respectiva pontuação máxima. É representada pelo somatório das médias dos indicativos. Traduz-se na seguinte fórmula:

$$D_a = \sum_{i=1}^{q=1} M_i$$

Onde:

D_a – Nota da analisada;

q – quantidade de indicativos da dimensão D_a .

M_i – Média do indicativo i ;

$i=1$ – Primeira parcela a ser somada: dimensão 1

Matriz II: É a média de cada indicativo. Traduz-se na seguinte fórmula:

$$M_i = \frac{5}{3q_t} \times \left[\frac{q_{i1}}{2} \times \left(\frac{N_{ip1}}{q_{i1}} + \frac{N_{ir1}}{q_{i1}} + 1 \right) + q_{i2} \times \left(\frac{N_{ip2}}{q_{i2}} + \frac{N_{ir2}}{q_{i2}} + 1 \right) + 2q_{i3} \times \left(\frac{N_{ip3}}{q_{i3}} + \frac{N_{ir3}}{q_{i3}} + 1 \right) \right]$$

Onde:

M_i – Média do indicativo i ;

$5/3$ = Constante para definição do peso de cada fase (proposta, em implementação, implementado);

q_t = Quantidade total de órgãos avaliados em cada tipo de administração;

q_{i1} – Quantidade de órgãos com o indicativo i em fase de proposta;

$1/2$ = Constante para definição do peso de cada fase (proposta, em implementação, implementado);

N_{ip1} – Número de evidências do indicativo i em fase de proposta;

N_{ir1} – Número de resultados do indicativo i em fase de proposta;

q_{i1} – Quantidade de órgãos com o indicativo i em fase de proposta;

N_{ip3} – Número de evidências do indicativo i implementado;

N_{ir3} – Número de resultados do indicativo i implementado;

q_{i3} – Quantidade de órgãos com o indicativo i implementado;

q_{i2} – Quantidade de órgãos com o indicativo i em fase de implementação;

N_{ip2} – Número de evidências do indicativo i em fase de implementação;

N_{ir2} – Número de resultados do indicativo i em fase de implementação;

2 - Constante para definição do peso de cada fase (proposta, em implementação, implementado);

Para análise qualitativa foram analisadas as evidências apresentadas em relação às respostas as perguntas formuladas nos formulários modelos constantes dos Quadros 3 a 7 deste

trabalho. É dizer, para validação das respostas foi exigida a apresentação das evidências documentais respectivas.

Posteriormente a análise os dados foram inseridos em planilha Excel formatada de acordo com o modelo matemático descrito no [item 2.4.1](#) deste trabalho. Os resultados poderão ser verificados no tópico seguinte.

2.5 Municípios selecionados

Os municípios selecionados de acordo com os critérios deste pesquisa (população) estão relacionados no Quadro abaixo:

Quadro 8 – Municípios selecionados

Ord.	Nome	População
1.	Ariquemes	109.523
2.	Buritis	40.356
3.	Cacaulândia	6.269
4.	Cacoal	85.893
5.	Corumbiara	7.220
6.	Governador Jorge Teixeira	7.445
7.	Guajará-Mirim	46.556
8.	Jaru	51.620
9.	Ji-Paraná	130.009
10.	Machadinho D'Oeste	40.867
11.	Ministro Andreazza	9.559
12.	Nova União	6.895
13.	Novo Horizonte do Oeste	8.329
14.	Parecis	6.198
15.	Pimenta Bueno	36.881
16.	Rolim de Moura	55.407
17.	Santa Luzia D'Oeste	6.216
18.	Theobroma	10.395
19.	Vale do Paraíso	6.656
20.	Vilhena	102.211

Fonte: IBGE, 2010 (estimativa 2020) [[28](#)].

2.6 Operacionalização das variáveis

Para fins de clareza dos resultados as variáveis foram organizadas a partir das seguintes informações:

- (I) **Gestão Transparente:** analisou-se as seguintes dimensões:
- (I.I) Transparência Ativa:**
- a) **Publicidade:** Divulgação e acessibilidade;
 - b) **Compreensibilidade:** Linguagem e apresentação;
 - c) **Utilidade para suporte ao processo decisório:** Relevância e comparabilidade e confiabilidade.
- (I.II) Transparência Passiva:**
- a) Serviço de Informação ao cidadão: Físico e eletrônico.
- (II) **Qualidade/Utilidade da Informação:** analisou-se as seguintes dimensões:
- (II.I) Relevância:**
- a) Informações financeiras.
- (II.II) Representação fidedigna**
- a) Completude.
 - b) Neutralidade.
 - c) Exatidão.
- (II.III) Melhoria da qualidade:**
- a) Capacidade de verificação.
 - b) Tempestividade
 - c) Compreensibilidade
- (III) **Participação da sociedade no controle da gestão pública:**
- a) Existência de Conselhos Sociais efetivos.
 - b) Existência de ONG.
 - c) Acesso ao Portal da Transparência.
 - d) Apontamentos sobre as prestações de contas analisadas pelo público.
 - e) Participação no Orçamento Participativo.
 - f) Audiências públicas realizadas pela Prefeitura.
 - g) Existência de Ouvidoria.
 - h) Registros de pedidos no Serviço de Informação ao Cidadão.
- (IV) **Análise da participação social na elaboração de Políticas Públicas:**
- a) Ações para melhoria do PIB per capita.
 - b) Ações para melhoria do IDH-M.
 - c) Combate à mortalidade infantil.
 - d) Redução da Taxa de Analfabetismo.

- e) Melhoria da Taxa de escolarização.
- f) Melhoria da Nota do IDEB.
- g) Construção de esgotamento sanitário adequado.
- h) Pavimentação das vias públicas.
- i) Construção de UBS.

(V) **Indicadores sociais:** Para fins desta pesquisa, foram selecionados os seguintes indicadores sociais:

- a) **Indicadores socioeconômicos:** PIB per capita, IDH-M;
- b) **Educação:** Taxa de analfabetismo (população acima de 15 anos), Taxa de escolarização (6 a 14 anos de idade) Nota do Ideb dos alunos do 4º ao 5º ano ((2019);
- c) **Infraestrutura:** Taxa de instalação de esgoto sanitário e taxa de pavimentação das vias públicas;
- d) **Saúde:** UBS disponíveis (% de atendimento da média recomendada pela Port. 2.488/2011 MS, em relação ao número de habitantes).
- e) **Taxa de Mortalidade Infantil:** Adequação ao máximo admitido pela OMS, que é 10.

Definidos os procedimentos metodológicos, o material a ser usado como ferramenta de pesquisa e a operacionalização das variáveis, procedeu-se a realização da pesquisa.

Os resultados alcançados são demonstrados no tópico seguinte.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Efetuada a análise e condensação dos dados foi possível extrair e organizar as informações que permitiram o alcance dos seguintes resultados:

3.1 Indicadores sociais

Nesta tarefa foram selecionados para análise os indicadores socioeconômicos, indicadores da educação e relativos à infraestrutura (saneamento básico – esgoto e pavimentação das vias públicas) e saúde. Os resultados apresentados pelos municípios envolvidos são demonstrados na Tabela a seguir:

Tabela 2 – Indicadores sociais

Ordem	Município	Socioeconômicos			Educação			Infraestrutura		Saúde
		PIB Per Capita	IDH-M	Taxa de mortalidade Infantil	Taxa Analfabetismo	Taxa de Escolarização	Nota do IDEB	Saneamento Básico Taxa de Esgoto	Taxa de pavimentação	Nº de UBS por habitantes - Taxa UBS
1º	Ariquemes	21.839	0.702	13,34	7,91	92,2	5,1	8,6	5,1	44%
2º	Buritis	17.063	0.616	20,57	11,12	94,9	5,1	1,8	0,9	37%
3º	Cacaulândia	21.793	0.646	17,24	13,76	95,5	5,1	21,8	1,5	144%
4º	Cacoal	24.037	0.718	9,64	8,32	97,6	5,6	52,5	11,7	94%
5º	Corumbiara	38.156	0.613	22,99	11,99	97,1	6	11,3	0,5	166%
6º	Governador Jorge Teixeira	18.740	0.596	9,17	14,36	93,6	5,2	29,7	0	40%
7º	Guajará-Mirim	16.955	0.657	21,38	8,99	93,1	5	20,5	3,1	110%
8º	Jaru	25.301	0.689	8,27	10,56	97,8	5,9	3,3	3,7	76%
9º	Ji-Paraná	22.814	0.714	11,22	7,58	96,6	6,3	20,2	6,4	67%
10º	Machadinho D'Oeste	15.724	0.596	6,68	12,74	93,2	5	21,1	1	103%
11º	Ministro Andreazza	20.286	0.638	10,75	12,04	95,5	5,6	5	4,8	63%
12º	Nova União	15.638	0.587	11,11	14,24	98,7	5,5	1,1	0,4	131%
13º	Novo Horizonte do Oeste	16.674	0.634	32,26	14,43	97,5	6,6	9,4	0	72%
14º	Parecis	17.343	0.617	39,22	15,38	97,7	4,1	0,6	0,2	48%
15º	Pimenta Bueno	28.288	0.710	14,63	8	97,7	5,9	37,9	10,7	16%
16º	Rolim de Moura	22.734	0.700	5,19	8,93	97,9	5,6	14,6	3,1	27%
17º	Santa Luzia D'Oeste	19.347	0.670	8,93	13,35	93,9	6,3	2	1,5	97%
18º	Theobroma	16.283	0.589	20,55	14,52	98,4	0	10,8	1,7	173%
19º	Vale do Paraíso	17.488	0.627	30,61	11,73	97,5	4,7	0,3	0	180%
20º	Vilhena	26.723	0.731	15,02	6,28	97,8	5,6	13,3	15,6	41%

Fonte: IBGE, 2010 (estimativa 2020) [28]. INEP (2019) [29].

Os dados inseridos na Tabela acima se referem às informações obtidas no sítio eletrônico do IBGE (2010, atualizados com estimativa para 2020) [28] e do INEP (2019) [29]. Envolvem os elementos sobre a renda PIB Per Capita, IDH-M, Taxa de mortalidade Infantil, Taxa Analfabetismo, Taxa de Escolarização, nota do IDEB, Saneamento Básico (Taxa de

Esgoto), Taxa de pavimentação e número de UBS por habitantes (Taxa UBS). Percebe-se que são muito variáveis e que demonstram a situação de desequilíbrio entre municípios instalados em um mesmo Estado, como é o caso do município de Nova União, que apresenta a melhor taxa de escolarização (98,7%) mas possui uma das maiores taxas de analfabetismo (14,24%).

3.1.1 Indicadores sociais: Panorama geral

A partir da análise dos indicadores específicos, efetuou-se a aplicação do modelo matemático apresentado no [subitem 2.4.1](#) da pesquisa com o objetivo de identificar os níveis globais dos 20 municípios analisados e apontar a situação panorâmica através da classificação dos índices analisados. Os resultados são os seguintes:

Tabela 3 – Classificação dos indicadores sociais dos municípios.

INDICADORES	Q.M	a)	b)				c)				d)				TP	PM	IP	CLF
		N/	FASE DE PROPOSTAS				FASE DE IMPLEMENTAÇÃO				IMPLEMENTADO							
		NS	Peso: 0,83333				Peso: 1,66667				Peso: 3,33333							
		Q.	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator				
Indicadores Socioeconômicos	1. PIB per capita	0	0	0	0	0	0	0	0	20	1	1	1,1	3,7	10	37%	ICT	
	2. IDH-M	0	4	0	0	0,2	10	10	10	1,5	6	6	6	0,9	5,7	10	57%	ACT
	3. Mortalidade infantil	0	20	13	0	1,65	0	0	0	0	0	0	0	1,4	10	14%	INF	
Indicadores da Educação	4. Taxa de Analfabetismo	0	20	20	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1,7	10	17%	INF	
	5. Taxa de escolarização	0	6	6	0	0,6	0	0	0	0	14	14	14	2,1	7,5	10	75%	ACT
	6. Nota do Ideb	1	0	0	0	0	7	7	0	0,7	12	12	12	1,8	7,2	10	72%	ACT
Indicadores da Infraestrutura	7. Taxa de esgoto	0	20	1	1	1,1	0	0	0	0	0	0	0	0,9	10	9%	INF	
	8. Taxa de pavimentação das vias públicas.	0	20	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0,8	10	8%	INF	
Indicadores da Saúde	9. UBS instaladas (Habitantes por UBS)	0	11	0	0	0,55	2	2	2	0,3	7	7	7	1,05	4,5	10	45%	ICT
TOTAL DA DIMENSÃO														33,2	90	37%	ICT	

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados pesquisados.

Na pontuação arbitrada no modelo matemático proposto, percebe-se que em relação ao PIB per capita, as instituições alcançaram a média de 37% da pontuação máxima estabelecida no modelo, sendo classificada como iniciante (ICT). No que se refere ao IDH-M, o percentual foi de 57%, faixa de classificação: aceitável (ACT).

Quanto a mortalidade infantil, verificou-se o 3º menor nível de desempenho, com índice 14% medidos a partir da menor taxa de mortalidade apresentada pelos municípios, o índice foi considerado insuficiente (INF), mesma classificação da taxa de analfabetismo, cujo índice foi de 17%. Já o desempenho na taxa de escolarização recebeu o melhor índice desses indicadores sociais, ou seja, 75% no desempenho, seguida pela nota do IDEB que alcançou 72% de desempenho.

Quanto ao saneamento básico (taxa de esgotamento adequado) e taxa de pavimentação, o resultado foi pífio, 9% e 8% respectivamente, sendo esses dois quesitos considerados insuficientes. Por fim, o indicador de saúde, relacionado à Unidades Básicas de Saúde para atendimento da população o índice foi de 45%, ficando classificado como iniciante (ICT).

No resultado global, a taxa foi de 37%, considerada como iniciante (ICT). Para fins deste trabalho e considerando o modelo matemático adotado, as políticas públicas efetivas analisadas nesses aspectos ainda tem muito espaço para avançar em relação ao desenvolvimento.

Com base nos resultados alcançados, pode-se inferir que, dados os produtos apresentados na Tabela 3 acima, as políticas públicas a serem priorizadas pelos municípios podem ser organizadas na seguinte ordem:

- 1º - Pavimentação das vias públicas;
- 2º - Esgotamento sanitário adequado;
- 3º - Combate à mortalidade infantil;
- 4º - Combate ao analfabetismo;
- 5º – Fomento ao desenvolvimento local para melhoria da renda per capita;
- 6º – Incremento do número de UBS para melhoria da atenção básica à saúde;
- 7º - Ações para melhoria do IDH-M ;
- 8º - Melhoria da Nota do IDEB;
- 9 – Incremento da taxa de Escolarização.

A compreensão dos indicadores sociais dos municípios é importante para esta pesquisa, pois permitiu identificar as principais demandas municipais a partir da análise dos 9 indicadores sociais específicos. Destarte, é preciso verificar se existem políticas públicas destinadas à melhoria dos indicadores investigados neste trabalho e, especialmente, se a sociedade tem parte nessa construção.

Assim, é preciso verificar o grau de participação da comunidade no processo de controle das contas públicas, admitindo que o controle social tem poder para exigir que a Administração Pública adote medidas destinadas ao combate das mazelas sociais existentes em seu território. Nessa ótica, além de outras variáveis, duas situações são consideradas indispensáveis à viabilização do controle social pela população, a saber: (i) o conhecimento sobre os indicadores sociais do município, que pode acontecer a partir de uma efetiva participação da comunidade no processo de gestão dos recursos públicos; e (ii) a comunicação, pelo governo respectivo, sobre a gestão dos recursos destinados ao atendimento das demandas sociais, o que pode ocorrer a partir de uma eficiente gestão da transparência.

Dessa forma, após identificar o panorama dos indicadores sociais, parte-se para analisar o grau de eficiência da gestão transparente na administração pública municipal, o que poderá ser visto a partir do próximo tópico.

3.2 Análise da gestão transparente

Para análise da gestão transparente foram utilizados os seguintes critérios: (i) transparência ativa; (ii) transparência passiva; e (iii) qualidade/utilidade da informação. Como forma de organizar os dados estatisticamente, foi aplicado o modelo matemático apresentado no [item 2.4.1](#) deste trabalho. O objetivo é identificar o índice de eficiência dos indicativos analisados em cada dimensão. Os resultados podem ser visualizados nos subtópicos seguintes.

3.2.1 Análise da transparência ativa

Para análise da transparência ativa foram considerados os seguintes indicadores: publicidade (divulgação e acessibilidade); compreensibilidade (linguagem e apresentação); e utilidade para suporte ao processo decisório (relevância e comparabilidade). Após a pesquisa e análise os dados foram compilados e transportados para o modelo quantitativo. Os resultados constam na tabela seguinte:

Tabela 4 – Eficiência da Transparência Ativa

INDICADORES	Q.M	a)	b)				c)				d)				TP	PM	IP	CLF
		N/	FASE DE PROPOSTAS				FASE DE IMPLEMENTAÇÃO				IMPLEMENTADO							
		NS	Peso:		0,83333		Peso:		1,66667		Peso:		3,33333					
		Q.	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator				
Publicidade	1. Divulgação	0	0	0	0	0	0	0	0	20	19	19	2,9	9,7	10	97%	SFT	
	2. Acessibilidade	0	0	0	0	0	0	0	0	20	17	16	2,65	8,8	10	88%	SFT	
Compreensibilidade	3. Linguagem	0	4	0	0	0,2	12	0	5	0,85	4	4	4	0,6	3,6	10	36%	ICT
	4. Apresentação	0	0	0	0	0	2	2	2	0,3	18	14	12	2,2	7,8	10	78%	ACT
Utilidade para suporte ao processo decisório	5. Relevância	6	5	0	0	0,25	8	0	8	0,8	1	0	1	0,1	1,9	10	19%	INF
	6. Comparabilidade	12	2	0	0	0	3	0	0	0	3	0	0	0,15	0,5	10	5%	INF
	7. Confiabilidade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	1	3,3	10	33%	ICT
TOTAL DA DIMENSÃO														35,6	70	51%	ACT	

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Na questão da divulgação e da acessibilidade considerou-se os dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas de Estado de Rondônia – TCERO [56] que mantém em sua página da internet um ranking que mede a capacidade da gestão transparente das entidades públicas do Estado onde são medidas as questões sobre disponibilização das informações em tempo real e aquelas relativas à acessibilidade eletrônica, ao portal da transparência, à autenticidade e à integridade da informação, entre outros critérios.

Assim, verificou-se que os 20 municípios divulgam as informações com regularidade, sendo que nesse quesito o modelo apontou 97% de eficiência, considerado como satisfatório.

Já no aspecto da linguagem, observou-se que a mesma não é de fácil compreensão. Em que pese não ter sido constatados erros no aspecto contábil, verificou-se que a linguagem não facilita a compreensão para o cidadão comum, uma vez que os termos são exclusivamente técnicos. Assim, nesse quesito, o resultado a pontuação de 3,6 pontos de um total de 10, correspondente a classificação de iniciante (36%).

Na questão da apresentação, o resultado foi considerado aceitável por ter alcançado 78% de eficiência.

Já no quesito relevância não foi possível identificar com clareza se as informações ali postadas são capazes de fazer a diferença nas decisões dos gestores, simplesmente porque não se encontrou registros a respeito. Portanto, nesse quesito, o percentual de eficiência ficou em 19%, considerado como insuficiente (INF).

A mesma situação foi verificada em relação ao quesito comparabilidade, que ficou com um percentual de eficiência de apenas 10% (insuficiente) uma vez que não foi possível identificar indicações de comparações com dados e períodos específicos de forma clara e inteligível. No quesito confiabilidade, as entidades declararam que as informações são perfeitamente confiáveis, porém não foram apresentadas evidências dessas afirmações. Assim, o índice de eficiência desse quesito foi de 33%, classificado como iniciante.

No resultado global os municípios alcançaram 35,6 dos 70 pontos possíveis, sendo indicada a taxa de eficiência de 51%, ficando classificados na faixa “aceitável”.

Verifica-se que a transparência ativa nos municípios obedece a legislação, porém precisa melhorar na questão da linguagem, relevância e nos aspectos de clareza, comparabilidade e confiabilidade. Este resultado corrobora, em parte, com o que diz Dias et al (2020) [23] que relata que ainda não existe uma linguagem contábil mais acessível ao cidadão comum, para que esse possa compreender o que está escrito, uma vez que o mesmo não tem como controlar o que não consegue entender.

Assim, em matéria de transparência ativa existem melhorias substanciais a serem realizados no aspecto qualitativo, que carece de melhoria por parte dos órgãos públicos para permitir à população a compreensão mais exata das informações e, com isso, exercer o controle social de modo mais eficiente. No subtópico seguinte faz-se a análise da transparência passiva.

3.2.2 Análise da transparência passiva

Para análise da transparência passiva foi verificado a existência de estrutura de Serviço de Informação ao Cidadão (física e eletrônica), utilizando-se dos sites disponibilizados pelos municípios e pelo Tribunal de Contas [56] se obteve os seguintes resultados:

Tabela 5 – Eficiência da Transparência Passiva

INDICADORES	Q.M	a)	b)				c)				d)				TP	PM	IP	CLF
		N/	FASE DE PROPOSTAS				FASE DE IMPLEMENTAÇÃO				IMPLEMENTADO							
		NS	Peso: 0,83333				Peso: 1,66667				Peso: 3,33333							
		Q.	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator				
Serviço de Informação ao cidadão	1. Físico	0	0	0	0	0	3	0	0	0,15	17	17	17	2,55	8,7	10	87%	SFT
	2. Eletrônico	0	0	0	0	0	2	0	0	0,1	18	0	18	1,8	6,2	10	62%	ACT
TOTAL DA DIMENSÃO															14,9	20	75%	ACT

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Em matéria de transparência passiva, aso municípios estão preparados para atender à população. Pelo que se verificou, todos as 20 prefeituras disponibilizam estrutura física e eletrônica para permitir a participação passiva do cidadão. Neste sentido, a taxa de eficiência da estrutura física foi classificada em satisfatória (87%) e a referente ao atendimento eletrônico em 62% (aceitável). No geral, a classificação foi de 75%, considerada como aceitável.

Como já citado neste trabalho, a modalidade de transparência passiva é um instrumento previsto na Lei de Acesso à Informação que exige que os órgãos públicos disponibilizem estrutura e canais de comunicação suficientes para que o cidadão possa pedir da administração pública as informações não divulgadas previamente, além daqueles de interesse geral. Pelo que foi visto, essa exigência está sendo efetivamente cumprida pelos municípios.

3.2.3 Análise da qualidade e utilidade da informação.

Para análise da qualidade e utilidade da informação foram considerados os seguintes indicativos: (i) relevância; (ii) representação fidedigna; e (iii) melhoria da qualidade. Para relevância foram consideradas a questão das informações financeiras. Para a questão da representação fidedigna levou-se em conta a completude, neutralidade e exatidão. Por fim, para melhoria da qualidade considerou-se a capacidade de verificação, tempestividade e compreensibilidade. Após a análise qualitativa, os dados foram transportados para o modelo matemático cujos resultados são demonstrados a seguir:

Tabela 6 – Eficiência da qualidade e utilidade da informação.

INDICADORES	Q.M	a)	b)				c)				d)				TP	PM	IP	CLF
		N/	FASE DE PROPOSTAS				FASE DE IMPLEMENTAÇÃO				IMPLEMENTADO							
		NS	Peso: 0,83333				Peso: 1,66667				Peso: 3,33333							
		Q.	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator				
Relevância	1. Informações financeiras	12	0	0	0	0	6	1	0	0,35	2	1	0	0,15	1,1	10	11%	INF
Representação fidedigna	2. Completude	9	7	0	0	0,35	2	0	0	0,1	2	0	0	0,1	0,8	10	8%	INF
	3. Neutralidade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	20	0	2	6,7	10	67%	ACT
	4. Exatidão	0	0	0	0	0	2	2	0	0,2	18	18	0	1,8	6,3	10	63%	ACT
Melhoria da qualidade	5. Capacidade de verificação	14	0	0	0	0	3	0	0	0,15	3	0	0	0,15	0,8	10	8%	INF
	6. Tempestividade	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	19	19	2,9	9,7	10	97%	SFT
	7. Compreensibilidade	2	2	0	0	0,1	12	0	0	0,6	4	0	0	0,2	1,8	10	18%	INF
TOTAL DA DIMENSÃO															27,0	70	39%	ICT

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Inicialmente registra-se que correram dificuldades para extrair dados sobre a qualidade e utilidade das informações contábeis colocadas nos portais da transparência das entidades. Primeiro porque não há indicações que possam levar a conclusões sobre a mensuração da qualidade/utilidade das mesmas; segundo porque as entidades, nem mesmo o Tribunal de Contas, mensuram esse aspecto (são mensurados os elementos de cumprimento da legislação e tempestividade, principalmente); terceiro porque não se consegue encontrar algum *feedback* sobre a qualidade dessas informações, que deveria ser dado pelos usuários; e quarto porque não há espaço para registro de informações a respeito desse quesito.

Assim, diante das dificuldades, as informações foram colhidas via telefone, através de perguntas as próprias entidades. Registre-se, ainda, que ocorreram outras dificuldades para encontrar alguém disposto a responder as questões formuladas. Assim, mesmo com poucas disponibilidades foi possível colher informações para composição do quadro quali-quantitativo conforme mostrado na tabela acima. Os resultados espelham essas dificuldades e mostrar que os aspectos relacionados à qualidade das informações não tem sido objeto de atenção pelas entidades.

Em relação à relevância das informações financeiras, 12 entidades declararam desconhecer o assunto devido não haver registros sobre o que os usuários fazem com essas informações. 6 prefeituras informaram que esse assunto se encontra na fase de implementação e 2 afirmaram que isso já está implementado. Note-se que não foram apresentadas evidências sobre essas afirmações. Dessa forma, o índice alcançado foi de 11%, considerado insuficiente.

No que se refere à completude, foi perguntado se as informações disponibilizadas possuem todas as informações necessárias para que o usuário compreenda os fenômenos que estão sendo representados, inclusive todas as descrições e explicações necessárias. 9 órgãos não souberam responder à questão, 7 disseram que existem propostas para medir essa situação, 2 que o tema está em implementação e 2 informaram que o procedimento está implementado, porém não foram apresentadas comprovações acerca do que foi declarado. Assim, o índice alcançado foi de 8%, também considerado como insuficiente.

No quesito neutralidade foi questionado se as informações disponibilizadas não são tendenciosas, parciais, manipuladas e se são recebidas de forma favorável pelos usuários. As 20 entidades responderam que, quanto a esse quesito, os procedimentos estão postos em prática, porém não foi apresentada evidência alguma sobre o recebimento favorável por parte dos usuários. Assim, nesse quesito o índice de eficiência foi de 67%, sendo classificado no nível aceitável.

Na questão da exatidão, perguntou-se se há alguma evidência sobre a existência de erros no processo, se existem explicações claras sobre as possíveis inconsistências. 2 prefeituras informaram que esse procedimento está em fase de implementação e 18 afirmaram que o procedimento está implementado, porém não foram apresentadas evidências sobre essas afirmações. O índice alcançado foi de 63% e a classificação foi no patamar aceitável.

Em relação à melhoria da qualidade das informações, verificou-se 3 itens: (i) capacidade de verificação; (ii) tempestividade; e (iii) compreensibilidade.

No quesito capacidade de verificação questionou-se se as informações são suficientes para fornecer aos diversos usuários condições de concluir que a representação apresentada é fidedigna. 14 entidades não souberam responder; 3 disseram que o assunto está sendo implementado; e 3 que já existe procedimento implantado. O índice alcançado foi de 8% considerado como insuficiente.

Já no que se refere à tempestividade, foi perguntado se as prefeituras disponibilizam informações em tempo hábil para influenciar decisões, as 20 entidades afirmaram que esse procedimento já é adotado. Tendo em vista que as informações são fiscalizadas pelo TCERO, considerou-se como comprovadas as respostas informadas. O Índice de eficiência nesse quesito foi de 97%, considerado satisfatório.

Por último foi verificada a questão da compreensibilidade, a fim de questionar se as informações disponibilizadas são compreensíveis, claras e concisas para a população poder exercer corretamente seu direito ao controle social. 2 entidades não souberam responder; 2 disseram que têm propostas para isso; 12 informaram que estão em fase de implementação; e 4 afirmaram ter procedimentos implementados para atender esse quesito, contudo, não foram apresentadas evidências dessas afirmações. O índice obtido foi de 18% considerado como insuficiente.

Em termos globais, a qualidade/utilidade das informações disponibilizadas pelas entidades foi de 39%, considerada como iniciante.

Dada as dificuldades encontradas para coleta de dados sobre esse quesito, é possível que esse tema não esteja tendo atenção específica de nenhuma entidade, nem dos municípios, nem dos órgãos fiscalizadores, tampouco da sociedade. Apesar de toda legislação exigindo qualidade para que as informações sejam suficientemente úteis para que a sociedade possa compreendê-la e, assim, exercer o controle social de forma plena, não se verificou, até aonde esta pesquisa alcançou, acompanhamento, monitoramento ou qualquer cuidado em registrar eventos sobre essa questão. Assim a construção de um arcabouço histórico qualitativo e

quantitativo que busque respostas ao tema e possibilite adoção de medidas comparativas e permitam uma fiscalização efetiva sobre o caso ficou comprometida.

Sem qualidade, as informações não cumprem o objetivo de informar com clareza os dados contábeis necessários à compreensão dos fatos ocorridos e, assim, impede que a sociedade faça um exame mais acurado da situação. Por consequência, o controle social acerca da gestão dos recursos públicos fica prejudicado.

Concluídas as análises sobre os indicadores sociais e a questão da gestão transparente exercida pelos municípios, parte-se para o objetivo final deste trabalho, que é verificar a participação da sociedade no controle social da gestão dos recursos públicos. Tal questão aborda-se no tópico a seguir.

3.3 Análise da participação da comunidade no controle social

A participação da sociedade no controle social foi verificada por meio da análise relativa aos seguintes aspectos: (i) estrutura pública disponível; (ii) utilização da estrutura pública pela sociedade para o controle social; e (iii) materialização da participação social na elaboração de Políticas Públicas a partir dos indicadores sociais, visando medir sua eficiência. Os resultados são os seguintes:

3.3.1 Estrutura pública disponível

Analisou-se se as entidades possuem estrutura física e processual para atendimento dos requisitos contidos na legislação referentes ao orçamento participativo, audiências públicas, ouvidoria e Sistema Eletrônico de Serviço ao Cidadão – e-SIC. Os resultados podem ser visualizados na tabela abaixo:

Tabela 7 – Análise da estrutura pública disponível

INDICADORES	Q.M	a)		b)				c)				d)				TP	PM	IP	CLF	
		N/ NS	Q.	FASE DE PROPOSTAS				FASE DE IMPLEMENTAÇÃO				IMPLEMENTADO								
				Peso:		0,83333		Peso:		1,66667		Peso:		3,33333						
				Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator					
Estrutura pública disponível	1. Orçamento participativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	14	20	2,7	9,00	10	90%	SFT

2. Audiências Públicas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	11	20	2,55	8,50	10	85%	SFT
3. Ouvidoria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	9	20	2,45	8,17	10	82%	ICT
4. Sistema de Informação ao Cidadão (SIC e e-SIC)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	20	20	3	10,00	10	100%	ACT
TOTAL DA DIMENSÃO															35,67	40	89%	SFT

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Em matéria de estrutura de transparência todos os municípios mostraram (e apresentaram evidências) que possuem estrutura para promover a participação da comunidade no processo de elaboração do orçamento participativo e, também, para viabilizar a realização de audiências públicas. No site oficial de cada município existem informações sobre a disponibilidade de Ouvidoria Municipal, bem como a existência de Sistema Eletrônico de Serviço ao Cidadão – SIC na forma presencial e eletrônica.

Assim, conforme a tabela acima, foi percebido que todos os municípios possuem estrutura suficiente para atendimento dos pressupostos legais e essenciais ao controle da gestão do erário. Em face do exposto, nesse quesito o índice de eficiência alcançado foi de 89%, sendo considerado como satisfatório. O resultado corrobora a análise feita sobre a Transparência Ativa (Tabela 4) e Transparência Passiva (Tabela 5) que alcançaram índices aceitáveis quando da realização das respectivas análises.

Notou-se que o Tribunal de Contas do Estado, através da Instrução Normativa N. 52/2017/TCE-RO [56], que dispõe sobre os requisitos a serem obedecidos e elementos a serem disponibilizados nos Portais de Transparência das entidades, executa um rígido controle sobre a disponibilização dessa estrutura por parte das entidades, sob pena de responsabilização. Pelo que se pode deduzir que o TCERO exerce um papel essencial para que o município efetivamente coloque à disposição da sociedade uma estrutura apropriada para que a mesma possa ter acesso às informações necessárias ao controle social da gestão dos recursos.

Entretanto, é preciso analisar se a sociedade está, de fato, se utilizando dessa estrutura. Essa questão é avaliada no próximo subtópico.

3.3.2 Utilização da estrutura pública pela sociedade para o controle social

A avaliação da utilização da estrutura pública pela sociedade para o exercício do controle dos recursos aplicados nos serviços públicos não se mostrou tarefa fácil. Primeiro porque não existem controles com registros suficientemente claros para comprovar se o público de fato participou de algum evento e qual foi o resultado disso.

Em segundo lugar, não foi possível identificar fatos documentados sobre a participação da sociedade na elaboração do orçamento e até mesmo nas audiências públicas. Não menos importante, foi verificado que os Conselhos existentes são aqueles previstos em lei que o município é obrigado a instalar (Conselho Municipal de Educação; de Saúde; entre outros), sendo que quase todos são compostos por membros remunerados pelo poder público. Por fim, não se verificou na literatura nada que possa orientar sobre como controlar efetivamente essa participação, salvo trabalhos voltados a analisar elementos superficiais baseados em pesquisas com usuários (opinativas), porém com pouco aprofundamento.

No entanto, neste trabalho a pretensão é de avaliar um pouco mais além do que a simples percepção sobre o fenômeno. O que se busca é verificar, com base em evidências, a materialização da participação social e os resultados efetivos dessa ação. Em razão disso, optou-se por escolher alguns itens essenciais que serviram de base para subsidiar a emissão de opinião sobre os fatos pesquisados. São estes: (i) verificação da existência de Conselhos Sociais efetivamente instalados no município; (ii) número de eleitores; (iii) quantidade de acessos ao Portal da Transparência; (iv) registros de pedidos no Serviço de Informação ao Cidadão; (v) Audiências públicas realizadas pela Prefeitura; (vi) participação da comunidade na formulação do PPA/LDO/LOA; e (vii) apontamentos sobre as prestações de contas analisadas pelo público.

Os dados inseridos na tabela abaixo permitem uma avaliação individual dos municípios. Na coluna 2 verifica-se que existem Conselhos Sociais instalados em todos os municípios.

Já em relação à ONG (coluna 3), nota-se que só existem ONG instaladas em 9 localidades, as outras 11 não possuem organizações sociais em sua jurisdição.

Tabela 8 – Utilização pela sociedade da estrutura pública disponível

Município	Existência de:		Nº de eleitores	Acessos ao Portal da Transparência 2019/2020	% de acessos em relação ao número de eleitores	Registro de utilização no SIC e e-SIC		Audiências públicas realizadas pela Prefeitura	Participação na formulação do PPA/LDO/LOA	Apontamentos sobre as prestações de contas analisadas pelo público
	Conselhos Sociais	ONG ³				2019/2020	Percentual de participação (número de pedidos pelo total de acessos)			
Ariquemes	Sim	Sim	67.279	672	1%	40	6%	1	NS	NS
Buritis	Sim	Sim	23.196	1.670	7%	30	2%	11	NS	NS
Cacaulândia	Sim	Não	3.923	212	5%	9	4%	0	NS	NS
Cacoal	Sim	Sim	61.433	6.451	11%	55	1%	5	NS	NS
Corumbiara	Sim	Não	5.610	702	13%	7	1%	33	NS	NS
Governador Jorge Teixeira	Sim	Não	7.391	1.534	21%	11	1%	3	NS	NS
Guajará-Mirim	Sim	Não	28.552	1.843	6%	91	5%	5	NS	NS
Jaru	Sim	Sim	40.125	3.660	9%	798	22%	1	NS	NS
Ji-Paraná	Sim	Sim	86.630	5.366	6%	172	3%	7	NS	NS
Machadinho D'Oeste	Sim	Não	23.156	3.551	15%	46	1%	7	NS	NS
Ministro Andreazza	Sim	Não	5.739	3.118	54%	28	1%	5	NS	NS
Nova União	Sim	Não	5.576	1.765	32%	17	1%	2	NS	NS
Novo Horizonte do Oeste	Sim	Não	6.604	789	12%	15	2%	4	NS	NS
Parecis	Sim	Sim	3.063	3.292	107%	17	1%	0	NS	NS
Pimenta Bueno	Sim	Sim	26.304	264	1%	1	0%	0	NS	NS
Rolim de Moura	Sim	Sim	38.335	15.597	41%	125	1%	1	NS	NS
Santa Luzia D'Oeste	Sim	Não	6.467	2.055	32%	19	1%	5	NS	NS
Theobroma	Sim	Não	8.279	68	1%	1	1%	1	NS	NS

³ Relação das ONG nos municípios de Rondônia. Disponível em <
<http://www.ongsbrasil.com.br/default.asp?Pag=37&Estado=&Cidade=vilhena&ONG=&Tipo=&Atividade=&Btn=Filtrar>> Acesso em 26 ago 2020.

Vale do Paraíso	Sim	Não	6.399	5.605	88%	30	1%	2	NS	NS
Vilhena	Sim	Sim	60.831	399.637	164%	66	0%	0	NS	NS
TOTAL			514.892	157.851	31%	1.578	1%	93	-	-

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Percebe-se, ainda, na coluna 6 da tabela acima a descrição quantitativa da relação entre o número de eleitores e o quantitativo de cidadãos que acessaram o portal. Disso, verifica-se que apenas os municípios de Ministro Andreazza, Parecis, Vale do Paraíso e Vilhena ultrapassaram o percentual de 50%. Há municípios com apenas 1%, como é o caso de Ariquemes, Pimenta Bueno e Theobroma. Em termos globais, envolvendo os 20 municípios, verifica-se que esse percentual é de somente 31%. Ou seja, dos 514.892 eleitores cadastrados no conjunto de municípios, apenas 157.851 tiveram interesse em acessar o portal no período de 2019 a 2020. Assim, os resultados indicam que o número de eleitores que acessam o portal de transparência é baixo.

Já na coluna 8 observa-se o percentual de cidadãos que registraram algum pedido a prefeitura em relação ao número de pessoas que acessaram o portal da transparência. O interesse é especular a relação entre o número de indivíduos que se conectaram ao portal e aqueles que efetivamente formalizaram algum pedido de esclarecimento ou de informações à entidade. Os resultados demonstram que esse percentual é muito baixo pois, dos 157.851 cidadãos que acessaram o Portal da Transparência dos municípios, apenas 1.578 registraram algum tipo de pedido, ou seja, a representação dessa medida comparativa é de somente 1%.

É oportuno ressaltar que, apesar dos dados serem somente quantitativos, trata-se de uma ideia que se mostra importante porque pode indicar o interesse ou desinteresse dos cidadãos em interagir com as entidades para saber informações sobre a gestão municipal.

Em relação às audiências públicas realizadas pelas prefeituras, notou-se que quase todos os municípios realizaram esses eventos em 2019/2020. Entretanto, o número de reuniões nesse período foi baixo, com exceção do município de Corumbiara que registrou a realização de 33 Audiências públicas em seu território. Na consulta aos portais desses municípios poucas informações relativas ao desfecho das audiências públicas puderam ser extraídas, simplesmente porque não existem apontamentos claros e inteligíveis que possa permitir ao leitor chegar a qualquer conclusão sobre os resultados desses eventos. Aparentemente são audiências realizadas apenas para cumprir protocolos legais.

Por outro lado, não foi possível identificar registros sobre a participação da comunidade na formulação do PPA/LDO/LOA. O máximo que se conseguiu verificar foram os registros de algumas atas com redação genérica, nada específico sobre a participação social, além do registro da presença dos participantes. Ademais, nos municípios de Vilhena e Ministro Mário Andreazza, únicos a publicar a relação dos participantes, foi possível constatar que essa plateia era constituída, em sua maioria, por servidores públicos e vereadores.

Da mesma forma, não foi possível identificar apontamentos sobre as prestações de contas analisadas pelo público. Explica-se: ao analisar uma prestação de contas, espera-se que seja emitida alguma opinião conclusiva ou reflexiva sobre a mesma. Ocorre que não existem mecanismos específicos para isso. Razão pela qual nenhum órgão ou ONG, ou mesmo Conselho, soube informar algo a respeito.

Assim, conclui-se que a participação social no processo de controle da gestão pública carece de medidas que possam indicar a efetividade prática dessas ações. Só a existência da lei e da estrutura não é suficiente para que a sociedade participe ativamente. Ao que parece, a população não tem motivação para exercer esse direito. Por outro lado, se essa participação não é controlada, todo aparato disponível, estrutural e legal, acaba por perder sua objetividade, uma vez que não existem registros que possam indicar quem participou, em qual evento, quais os relatos e que resultados produziram. Se não há controle, não há gestão.

Não obstante, diante dos dados compilados na Tabela 8, foi possível inserir os informes na planilha Excel a fim de permitir a aplicação do modelo matemático proposto nesta pesquisa e encontrar um indicativo percentual para expressar a taxa de eficiência relativa à participação social no controle das contas públicas. Os resultados podem ser visualizados na tabela a seguir.

Tabela 93 – Eficiência da utilização pela sociedade da estrutura pública disponibilizada

INDICADORES	Q.M	a)	b)				c)				d)				TP	PM	IP	CLF
		N/	FASE DE PROPOSTAS				FASE DE IMPLEMENTAÇÃO				IMPLEMENTADO							
		NS	Peso:		0,83333		Peso:		1,66667		Peso:		3,33333					
		Q.	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator				
Participação da sociedade no controle da gestão pública	1. Existência de Conselhos Sociais efetivos.	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	20	2	6,7	10	67%	ACT	
	2. Existência de ONG	11	0	0	0	0	0	0	0	9	0	0	0,45	1,5	10	15%	INF	

3. Acesso ao Portal da Transparência	0	0	0	0	0	20	0	20	2	0	0	0	0	3,3	10	33%	ICT
4. Registros de pedidos no Serviço de Informação ao Cidadão	0	20	0	20	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1,7	10	17%	INF
5. Audiências públicas realizadas pela Prefeitura	0	20	0	16	1,8	0	0	0	0	0	0	0	0	1,5	10	15%	INF
6. Apontamentos sobre as prestações de contas analisadas pelo público	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	10	0%	NIL
TOTAL DA DIMENSÃO														14,7	60	24%	INF

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela acima, a taxa de eficiência relativa à existência de Conselhos Sociais é de 67%, considerada aceitável. Já a taxa referente à existência de ONG é de 19%, classificada como insuficiente.

No que diz respeito ao acesso ao portal da transparência pelos cidadãos a taxa de eficiência é de 33%, classificada como iniciante, valor que se amolda aos dados da Tabela 8 que informa que apenas 31% dos eleitores acessam o portal da transparência.

Com relação aos registros de pedidos ao SIC, o resultado se mostrou insuficiente (17%).

No que se refere à realização de audiências públicas pelas prefeituras, a taxa de eficiência foi de 15%, considerada como insuficiente. Ou seja, além de poucos eventos realizados no período analisado (2019/2020), não existem registros suficientemente claros sobre a efetiva participação da sociedade nesses eventos.

Por fim, em relação à existência de apontamentos sobre as prestações de contas analisadas pelo público, não foram encontradas respostas ou evidências capazes de permitir a avaliação ou análise desse quesito, uma vez que tais informações não estão disponíveis nos portais dos municípios, nem foram respondidas quando questionadas perante as entidades e ONG dos municípios envolvidos.

De modo global o conjunto de municípios alcançou 14,7 pontos dos 60 possíveis. Assim, em relação à participação da sociedade no controle social, a taxa de eficiência é de 24%, ficando classificada na faixa de insuficiente. Isso significa que, pelas informações colhidas neste trabalho, há uma indicação de que essas prefeituras já possuem alguma ação direcionadas para participação social no controle da gestão pública, entretanto, essas ações são escassas, deficientes e incapazes de gerar os resultados esperados.

3.3.3 Materialização da participação social na elaboração de Políticas Públicas a partir dos indicadores sociais.

Nessa parte é feita uma análise a parte para verificar a taxa de eficiência da materialização da participação social na elaboração de políticas públicas a partir dos indicadores sociais.

Os dados coletados mostraram o seguinte cenário:

Tabela 10 – Eficiência da participação social na elaboração de Políticas Públicas a partir dos indicadores sociais.

INDICADORES	Q.M	a)	b)				c)				d)				TP	PM	IP	CLF
		N/	FASE DE PROPOSTAS				FASE DE IMPLEMENTAÇÃO				IMPLEMENTADO							
		NS	Peso: 0,83333				Peso: 1,66667				Peso: 3,33333							
		Q.	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator	Q	R	E	Fator				
Indicadores Socioeconômicos	1. Ações para melhoria do PIB per capita	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	10	0%	NIL	
	2. Ações para melhoria do IDH-M	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	10	0%	NIL	
	3. Combate à mortalidade infantil	0	11	0	0	0,55	7	0	0	0,35	2	0	0	0,1	1,4	10	14%	INF
Indicadores da Educação	4. Redução da Taxa de Analfabetismo	0	0	0	0	0	19	0	0	0,95	1	0	0	0,05	1,8	10	18%	INF
	5. Melhoria da Taxa de escolarização	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	1	3,3	10	33%	ICT
	6. Melhoria da Nota do IDEB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	18	1,9	6,3	10	63%	ACT

Indicadores da Infraestrutura	7. Construção de esgotamento sanitário adequado	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	10	0%	NIL	
	8. Pavimentação das vias públicas.	15	5	0	0	0,25	0	0	0	0	0	0	0	0,2	10	2%	NIL	
Indicadores da Saúde	9. Construção de UBS.	0	0	0	0	0	5	0	0	0,25	15	0	13	1,4	5,1	10	51%	ACT
TOTAL DA DIMENSÃO														18,1	90	20%	INF	

Fonte: Construído pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Para avaliação dos indicadores socioeconômicos foi pesquisado se a sociedade participou de formulações de ações para melhoria do PIB per capita, do IDH-M e de combate à mortalidade infantil.

Na análise dos indicadores relativos à educação verificou-se se a população participou da formulação de políticas visando a redução da taxa de analfabetismo, melhoria da taxa de escolarização e melhoria da nota do IDEB.

Em relação à participação social na construção de políticas destinadas à melhoria da infraestrutura da cidade, verificou-se a participação na formulação de políticas para construção de esgotamento sanitário adequado e pavimentação das vias públicas. Por fim, como indicador da área da saúde, analisou-se se a sociedade participou da formulação de alguma política voltada à construção de Unidades Básicas de Saúde - UBS.

Conforme se verifica na Tabela acima, a participação social na elaboração de políticas públicas para o município foi classificada como insuficiente (alcançou apenas 18,1 dos 90 pontos possíveis arbitrados no modelo matemático aplicado). Os itens relativos ao combate à mortalidade infantil e redução da taxa de analfabetismo foram considerados insuficientes. A taxa de eficiência referente à melhoria da escolarização ficou em 33% (iniciante). Destaque para as questões relacionadas à nota do IDEB e construção de UBS, que ficaram classificadas na faixa aceitável.

Não foram identificadas ações para melhoria do PIB per capita, melhoria do IDH-M, construção de esgoto sanitário adequado nem pavimentação de vias públicas.

Concluídas as análises sobre os indicadores sociais, a gestão transparente e a participação da sociedade no controle da gestão pública, nos próximos subtópicos aborda-se as questões das contribuições deste estudo e as recomendações cabíveis em face das indicações

constatadas neste trabalho. A intenção é contribuir para a melhoria da gestão das finanças públicas e para o progresso no processamento da transparência pública a partir de avanços no controle social das contas pela sociedade.

3.3.4 Consolidação dos resultados sobre eficiência da participação da sociedade no controle social da gestão das finanças públicas

Como visto, o índice de eficiência da participação da sociedade no controle social da gestão das finanças públicas não pode ser verificado somente sob um aspecto, tendo em vista que são muitas as variáveis que afetam o fenômeno. Dessa forma, neste trabalho foram considerados 6 (seis) fatores, a saber: (i) a taxa de eficiência da transparência ativa (Tabela 4); (ii) a taxa de eficiência da transparência passiva (Tabela 5); (iii) a taxa de eficiência da qualidade e utilidade da informação (Tabela 6); (iv) a taxa de eficiência da estrutura pública disponível (Tabela 6); (v) a taxa de eficiência da utilização pela sociedade da estrutura pública disponibilizada (Tabela 9); e (vi) a taxa de eficiência da participação social na elaboração de Políticas Públicas a partir dos indicadores sociais (Tabela 10).

Assim sendo, entende-se que é importante consolidar os resultados individuais alcançados, a fim de permitir uma visão global das repercussões de cada item no processo de verificação da eficiência relativa à participação da sociedade no processo de controle e fiscalização da gestão das finanças públicas.

3.4 Contribuições da pesquisa

Neste tópico, a partir dos resultados colhidos nesta pesquisa, pretende-se apresentar as contribuições e sugestões que poderão ser observadas pelos entes públicos executores e fiscalizadores das finanças públicas no que se refere à transparência das informações. Também se intenciona exibir sugestões para que a sociedade desperte para a importância de sua participação no controle da gestão pública no que se refere às intervenções necessárias à correção de rumos, correção de desvios e melhor qualidade dos gastos públicos.

O objetivo é sugerir medidas práticas e simples a fim de permitir a assimilação pelos entes públicos, que muitas vezes estão desprovidos de mão-de-obra qualificada em face das dificuldades e características próprias da região. Além disso, as medidas sugeridas pretendem

não gerar custos aos municípios, mas tão somente ajustes nos procedimentos já adotados a fim de otimizar os resultados, conforme se pode verificar no subtópico seguinte.

3.4.1 Contribuições

Considerando os resultados obtidos nesta pesquisa, apresenta-se as seguintes contribuições para melhoria e otimização dos processos públicos relativos aos indicadores sociais, à gestão da transparência pública e à participação da comunidade no controle social:

I. Em relação aos indicadores sociais

a) Demonstração estatística dos indicadores sociais de modo individual e global, permitindo aos leitores uma visão alargada dos principais problemas sociais indicados pelo IBGE. Estes dados fornecem subsídios para que a sociedade examine e cobre de seus governantes informações sobre quais ações foram, serão ou estão sendo adotadas no sentido de combater, minimizar e até mesmo eliminar os problemas da cidade e, assim, contribuir com o progresso do município por meio da alocação de bens e recursos mais bem distribuídos e aplicados, prioritariamente, nos produtos e serviços necessários ao bem-estar da população.

b) O trabalho demonstrou que os maiores problemas apresentados pelos municípios analisados se referem à baixa taxa de pavimentação das vias públicas, ao pequeno índice de esgotamento sanitário adequado, à alta taxa de mortalidade infantil e ao alto índice de analfabetismo. São informações relevantes que poderão ser fruto de análise tanto pelas entidades como pelos órgãos fiscalizadores e, também, pela sociedade. O principal ponto oferecido pelo trabalho é a contribuição para um debate público amparado em pesquisas oficiais e em análise técnica e estatística, a fim de fornecer dados para estudo das políticas públicas, seus processos e possíveis resultados, que possa auxiliar na defesa da política adequada ao cenário descritivo e normativo das ações dos gestores.

II. Em relação à gestão transparente

a) O estudo demonstrou que as organizações públicas possuem, em sua ampla maioria, uma boa estrutura para prestação da transparência pública ativa e passiva (Tabelas 4 e 5). Entretanto, no que se refere aos aspectos qualitativos e de linguagem o trabalho apontou baixo desempenho. Essa indicação permite às prefeituras verificar as necessidades de melhoria

para transformar a linguagem técnica contábil em uma linguagem mais compreensível ao público, sem que percam a consistência. Os dados podem possibilitar ainda que essas entidades estabeleçam de forma mais clara os aspectos sobre relevância, comparabilidade e confiabilidade, aspectos sobre os quais verificou-se baixo aproveitamento, significando que a sociedade não está compreendendo as informações disponibilizadas pela administração pública, prejudicando a eficiência e a efetividade do controle social. Trata-se, portanto, de um ponto essencial a ser melhorado e serve de subsídio para que os órgãos fiscalizadores exijam das entidades que trabalhem para que a qualidade das informações disponibilizadas seja aperfeiçoada, tornando-se mais útil a população.

III. Em relação à participação da sociedade

a) O trabalho demonstrou que a participação da comunidade no processo de controle da gestão pública é incipiente, quase irrelevante. Essa informação fornece subsídios para que sejam adotadas medidas na área de educação para combater a falta de cultura fiscalizadora, bem como para que o poder público possa construir ações que incentivem a participação social no processo que possam ir além da simples divulgação de um edital de chamamento para participar de audiências públicas. Tais ações podem envolver tanto as entidades executoras como as fiscalizadoras que, a partir das informações obtidas neste trabalho, podem iniciar estudos que venham a contribuir para estimular o exercício do controle social pela população. Pelo que foi visto, apenas a exigência para que o município tenha estrutura e disponibilize informações, não está surtindo efeito para que a sociedade participe ativamente do controle social.

IV. Metodologia para mensuração da eficiência e análise de dados municipais.

Destaca-se como contribuição metodológica a apresentação do modelo matemático descrito [no item 2.4.1](#) deste trabalho, destinado a medir o índice de eficiência da participação social no controle da gestão pública em vários aspectos e dimensões, quais sejam:

- a) Taxa de Eficiência da Transparência Ativa (Tabela 4);
- b) Taxa de Eficiência da Transparência Passiva (Tabela 5);
- c) Taxa de Eficiência da qualidade e utilidade da informação (Tabela 6);

d) Taxa de Eficiência da estrutura pública disponível (Tabela 7); e

e) Taxa de Eficiência da utilização pela sociedade da estrutura pública disponibilizada (Tabela 9);

Além da formulação do modelo matemático a estatístico para medição das taxas de eficiência relacionadas acima, o trabalho oferece dois modelos de padronização para análise de indicadores sociais e da participação da sociedade, a saber:

- Padrão de classificação dos indicadores sociais dos municípios (Tabela 3), cuja finalidade é classificar por ordem de prioridade quais ações devem ter precedência quando da formulação das políticas públicas; e

- Padrão de análise da utilização pela sociedade da estrutura pública disponível (Tabela 8).

Os modelos poderão ser usados pelas prefeituras, órgãos de fiscalização e pela sociedade. O mesmo tem a finalidade de identificar pontos nulos, insuficientes, iniciantes, aceitáveis e satisfatórios, assim como, permitir a análise mais completa do desempenho dos órgãos na promoção da transparência pública e otimização do controle social.

3.4.2 Recomendações

3.4.2.1 Para as prefeituras:

a) Recomenda-se estabelecer estudos específicos sobre quais indicadores sociais devem ser priorizados na formulação das políticas públicas destinadas a combater as mazelas sociais visando a solução pacífica das questões e permitir a melhor e mais proveitosa alocação de bens e recursos públicos. Para tal, as entidades podem aproveitar as sugestões apresentadas no Quadro 7 e uso do modelo estatístico sugerido neste trabalho ([item 2.4.1](#)), além da análise demonstrada na Tabela 3.

b) Sugere-se pesquisar e propor meios de melhorar a qualidade e utilidade das informações contábeis disponibilizadas no Portal da Transparência, de modo a simplificar e adaptar os dados para a linguagem popular, permitir maior relevância, possibilitar a comparabilidade dos dados e aumentar a confiabilidade das informações prestadas. Como instrumento facilitador, sugere-se a utilização do Quadro 4 apresentado nesta pesquisa para servir de subsídios aos estudos propostos. Igualmente, para medir o grau de qualidade e

utilidade das informações prestadas, propõe-se o modelo estatístico apresentado [item 2.4.1](#) e na Tabela 6 deste trabalho.

c) Propõe-se ampliar os meios de participação da sociedade objetivando estimular a população a participar mais ativamente do controle social da gestão pública, não se limitando apenas em promover chamamento para audiências e consultas públicas. Como sugestão apresenta-se os componentes listados no Quadro 5 deste trabalho que podem ser medidos através do modelo estatístico sugerido no [item 2.4.1](#) e na Tabela 9 deste trabalho. Outras sugestões aplicáveis seriam a instituição de um programa educativo a partir das escolas para combater a falta de cultura fiscalizadora; a criação de uma certificação para as pessoas que participarem efetivamente do controle social; o estímulo para criação de Conselhos e Organizações Governamentais independentes e o reconhecimento dessas instituições como parceiras do município na gestão pública.

3.4.2.2 Para os órgãos fiscalizadores:

a) Sugere-se cobrar das prefeituras o alinhamento do planejamento público aos indicadores sociais dos municípios, visando obter subsídios para correlacionar as ações do poder público com as reais necessidades locais, em homenagem ao princípio da eficiência no serviço público, bem como estabelecer parâmetros para fiscalização a posteriori da efetividade da aplicação das finanças públicas.

b) Recomenda-se exigir dos municípios que as informações disponibilizadas sobre gestão das finanças públicas sejam de qualidade e úteis para a população, além de requerer que tais informações contenham a relevância necessária para subsidiar decisões, sejam comparáveis e de comprovada confiabilidade. Para tanto, sugere-se que o órgão fiscalizador estabeleça uma metodologia capaz de medir esses parâmetros e apresentá-los à sociedade, além do ranqueamento do portal da transparência dos órgãos que já vem sendo realizado. Para tanto, propõe-se o modelo estatístico apresentado [item 2.4.1](#) e na Tabela 6 deste trabalho.

c) Propõe-se requisitar aos municípios medidas destinadas a estimular a sociedade a participar mais efetivamente do controle social da gestão das finanças públicas, além daquelas já realizadas pelas entidades. Ampliar o controle sobre essas medidas estabelecendo uma fiscalização mais rígida e dinâmica sobre as ações existentes e aquelas que deverão ser

implementadas. Para tanto, sugere-se criar um controle específico que permita a avaliação dos entes jurisdicionados na aplicação destas recomendações, adotando medidas orientativas e punitivas para os casos de descumprimento. Como sugestão apresenta-se o modelo disposto no Quadro 5 e o modelo estatístico sugerido no [item 2.4.1](#) Tabela 9 deste trabalho.

3.4.2.3 Para a sociedade:

Recomenda-se maior participação social no controle da gestão das finanças públicas a partir da mobilização das entidades universidades, faculdades, associações, ONG específicas, entre outros entes, a fim de ampliar a participação da população nesse quesito, tendo em vista a constatação nesta pesquisa, de que a participação da comunidade no controle da gestão pública é insuficiente.

Assim, considerando que foram avaliadas às questões relacionadas aos indicadores sociais, da gestão transparente e da participação da comunidade no controle social, entende-se que a pesquisa já possui elementos suficientes para permitir a conclusão do estudo, assunto que será abordado a partir do próximo tópico.

4. CONCLUSÃO

Neste trabalho foi desenvolvido um estudo de caso sobre a participação da sociedade no processo de controle da gestão pública municipal em municípios de Rondônia. Para isto a pesquisa teve como objetivo principal medir a participação da sociedade no processo de controle social das contas públicas a partir do exame dos indicadores sociais, para identificar a eficiência desse processo e indicar possíveis pontos de melhoria necessários ao aprimoramento do controle social das finanças públicas municipais.

Para o desenvolvimento do trabalho foi realizada uma revisão teórica e empírica, ambas destinadas a dar suporte ao constructo sobre a eficiência do controle social e seu desdobramento nas áreas relacionadas aos indicadores sociais e a gestão da transparência pública. Com vistas ao andamento dos trabalhos estabeleceu-se como estratégia a pesquisa de estudo de caso envolvendo vinte municípios do Estado de onde extraiu-se informações para o estudo exploratório e descritivo.

Para facilitar a compreensão foi necessária a construção de categorias para atender os objetivos específicos do trabalho. Assim, foram selecionadas em três dimensões, a saber: (i) indicadores sociais, que envolveram os apontamentos realizados pelo IBGE (2010 com atualização estimada para 2020); (ii) gestão transparente, que envolveu a análise da transparência ativa e passiva e a qualidade/utilidade da informação; e (iii) a análise da participação social no controle da gestão pública, que abarcou a estrutura de controle social, a disponibilidade e utilização do Portal da Transparência dos municípios e os apontamentos sobre as prestações de contas analisadas pelo público. Além disso, abrangeu o estudo da estrutura pública disponibilizada pelo poder público sob a ótica da participação da sociedade na elaboração do orçamento e em debates diversos de interesse social, o uso da Ouvidoria e do Sistema de Informação pelos cidadãos.

Posteriormente foi realizado um trabalho de campo e de análise documental e do portal da transparência dos órgãos envolvidos, a fim de colher os materiais para construção das informações analíticas necessárias à conclusão do trabalho.

Na construção do relatório de pesquisa confrontou-se os resultados obtidos com o material teórico analisado, tendo-se constatado que o grau de eficiência da participação da sociedade no processo do controle social das contas públicas municipais sob seis aspectos, conforme demonstrado ao longo do trabalho.

Dessa forma a mensuração da eficiência da participação da sociedade no controle social da gestão pública dos municípios envolveu as seis variáveis descritas a seguir: (i) a taxa de eficiência da transparência ativa (Tabela); (ii) a taxa de eficiência da transparência passiva (Tabela 5); (iii) a taxa de eficiência da qualidade e utilidade da informação (Tabela 6); (iv) a taxa de eficiência da estrutura pública disponível (Tabela 7); (v) a taxa de eficiência da utilização pela sociedade da estrutura pública disponibilizada (Tabela 9); e (vi) a taxa de eficiência da participação social na elaboração de Políticas Públicas a partir dos indicadores sociais (Tabela 10). O estudo das seis variáveis foi necessário para permitir uma avaliação mais abrangente sobre a eficiência da participação da sociedade nesse processo e, assim, obter resultados mais robustos sobre o tema pesquisado.

Através dos resultados da pesquisa foram identificados vários pontos de melhoria necessários ao aprimoramento do controle social das contas município, tais como:

(i) A necessidade de alinhamento entre o planejamento público e os indicadores sociais, o que permitiria analisar se os bens e recursos públicos estão sendo direcionados para resolução dos problemas comunitários apontados pelos órgãos oficiais de pesquisa;

(ii) O dever do poder público em melhorar a qualidade das informações disponibilizadas para que as mesmas sejam úteis ao controle social; e,

(iii) A necessidade de conjugar esforços para que a população adquira maior interesse em participar do controle social da gestão pública.

Assim, foi possível medir a participação da sociedade no processo de controle social das contas públicas a partir do exame dos indicadores sociais. Com visto, o índice de eficiência foi classificado como insuficiente, o que demonstra que a organização já possui alguma ação, mas em grau escasso, deficiente, incapaz de gerar os resultados esperados. Tal constatação permitiu identificar e indicar possíveis pontos de melhoria necessários ao aprimoramento do controle social das finanças públicas municipais.

Informa-se que foi possível identificar, a partir dos indicadores sociais analisados, que os principais problemas dos municípios estão relacionados à baixa taxa de pavimentação asfáltica e de esgotamento sanitário adequado, além das altas taxa de mortalidade infantil e do índice de analfabetismo.

Verificou-se também que as prefeituras possuem uma boa estrutura física e digital para divulgar informações contábeis e demais dados necessários ao interesse individual e coletivo. Entretanto, tais informações carecem de melhoria nos aspectos relativos à qualidade e utilidade dos produtos disponibilizados, em especial quanto à clareza, linguagem utilizada, relevância, comparabilidade e confiabilidade. Constatou-se que a deficiência na qualidade das informações afeta diretamente a eficiência no processo de transparência e controle da administração pública pelo cidadão, uma vez que o indivíduo não pode controlar aquilo que não entende.

Finalmente foi possível avaliar o nível de utilização, pela sociedade, da estrutura pública de transparência e das informações ali disponibilizadas. Verificou-se que a sociedade utiliza muito pouco dessa estrutura. O número de cidadãos que acessa o portal foi considerado pequeno, além disso, o controle de acessos é realizado apenas numericamente, ou seja, não existem registros suficientemente claros sobre as intervenções da população nos processos públicos, tampouco protocolos, apontamentos ou descrições dando conta de que a sociedade participou, participa de projetos destinados a resolver os problemas sociais relatados nos indicadores sociais analisados. Assim, a participação da comunidade no processo de controle da gestão pública foi considerada insuficiente.

Assim, depreende-se que os indicadores sociais são importantes medidas que podem influenciar a construção de políticas públicas aptas a enfrentar os problemas sociais. Para tanto, é preciso permitir e incentivar a participação popular na resolução das questões que atingem

algum setor específico da sociedade. É fundamental que a sociedade participe dos processos, entretanto, como se pode verificar nesta pesquisa, este requisito ainda é incipiente. Pelo que se viu, por enquanto, o poder público se amolda ao cumprimento da legislação para promover a transparência, mas a participação popular não tem sido efetiva. Assim, não se tem indicadores robustos que permitam saber se os bens e recursos estão, de fato, sendo dirigidos para o atendendo as demandas sociais, especialmente aquelas consideradas prioritárias.

Dessa forma, compreende-se que os objetivos da pesquisa foram alcançados com sucesso.

É importante ressaltar que esta pesquisa não tem, por si só, o condão de representar o cenário definitivo sobre a questão da participação social no controle da gestão pública, uma vez que existem outras variáveis não contempladas neste trabalho em face de sua natural limitação e cunho acadêmico. Contudo, o trabalho apresenta questões instigantes que merecem, no mínimo, ser analisadas de forma mais aprofundada e, em sendo confirmadas as tendências apresentadas, suscitar debates entre as entidades públicas, órgãos fiscalizadores e sociedade, a fim de promover o enfrentamento mais rigoroso dos problemas listados.

Como sugestão para outros trabalhos, sugere-se a realização de pesquisas que envolvam a análise dos planos e políticas públicas nos últimos cinco anos, para verificação do estado da arte em relação aos indicadores sociais vigentes, envolvendo a participação efetiva da sociedade e o papel dos órgãos fiscalizadores nesse importante negócio.

Finalmente, espera-se que este trabalho sirva para contribuir com outras investigações e reflexões sobre o tema, em especial no que se refere ao engajamento da sociedade nos processos, políticas e gestão da Administração Pública, na busca incessante de melhorar continuamente os serviços públicos prestados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] AGEITOS, M. L.; RICO-VELAZCO, J.; OJEDA, N. S. & YUNES, J., La Mortalidad de la Niñez en las Américas. Tendencias y Diferenciales. Análisis de Casos. Programa de Salud Materno infantil. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud: 1991.
- [2] ALMEIDA. Álvaro. Economia Aplicada para Gestores, Cadernos IESF, 2007, pág. 63 e 64.
- [3] ALTMANN, Werner. A temática dos indicadores sociais e sua resultante atual: a qualidade de vida. Indicadores Sociais de Sergipe, Aracaju, v.3, p.187-204, 1981.
- [4] BOBBIO, Norberto Bobbio. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - pág. 283. Brasília : Editora Universidade de Brasília: 2004.
- [5] BOUDON. R. Os métodos em Sociologia. Rio de Janeiro: Ática, 1989.
- [6] BRASIL. CGU, Controladoria Geral da União. Manual de Acesso a Lei da Informação para Estados e Municípios, 2013. Disponível em: <http://acessoainformacao.talisma.to.gov.br/res/docs/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 07 set. 2020.
- [7] BRASIL. CGU, Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controle Social, orientações aos cidadãos. Brasília-DF, 2ª ed. 2009.
- [8] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 05 set. 2020.
- [9] BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. Cartilha de Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria. Brasília: 2013.
- [10] BRASIL. Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em 03 set 2020.

- [11] BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em 02 set 2020.
- [12] BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 01 set. 2020.
- [13] BRASIL. PORTARIA Nº 2.488, de 21 de outubro de 2011 do Ministério da Saúde. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília: 2011.
- [14] BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, vol. 47, n.º 1, págs. 04-40, jan./abr. 1996.
- [15] CAMPOS, V. F. Controle da qualidade total (no estilo japonês). Nova Lima - MG. INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 2004.
- [16] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2017.
- [17] CASANOVA, M. B. Information: the major element for change. In: WORMELL, I. (Ed.). Information quality: definitions and dimentions. London: Taylor Graham, 1990. p.41-50.
- [18] CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. Revista Mestrado em Direito, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul./ dez. 2011.
- [19] CFC. Comitê de Pronunciamentos Contábeis. CPC 00 (R2): Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro. Brasília: CFC, 2019.
- [20] COLARES, José Carlos de S. NEVES, Henrique Castro. SANTOS, Jean Carlo Silva dos. CAVALCANTE, Márcio José Matias. SILVA, Rosangela Aparecida da. FILHO. Flavio de São Pedro. (2020). Efficiency in Public Administration Focusing on Strategic Alignment. International Journal of Business Administration ISSN 1923-4015 (online). N. 5, vol. 11, 5 september 2020.

- [21] CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. Cadernos Adenauer XII, Rio de Janeiro, n. 3, p.111 – 126, 2011.
- [22] DERVIN, Brenda, NILAN, Michael. Information needs and uses. Annual Review of Information Science and Technology, v. 21, p. 3-32, 1986.
- [23] DIAS, Lidianie Nazaré da Silva. AQUINO, André Carlos de Busanelli. SILVA, Polyana Batista da Silva. ALBUQUERQUE, Francivaldo dos Santos. Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. Revista de Contabilidade e Organizações: 2020, v.14:e164383.
- [24] FERREIRA JR., A. História da educação brasileira: da colônia ao século XX. São
- [25] FORTE, Elaina Cavalcante. Administração pública democrática: aspectos teórico-práticos da participação popular. Fortaleza, 2015, 79f. Monografia (Curso de Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 2015. Disponível em <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/25712/1/2015_tcc_ecforte.pdf>. Acesso em 02 set 2020.
- [26] GIL. Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- [27] GUIMARÃES, César Geraldo. Problematização do conceito "qualidade" da informação. Perspectivas em Ciência da Informação, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 111-119, jan./jun. 1996.
- [28] IBGE. População do estado de Rondônia. 2010, estimativa 2020. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/panorama>>. Acesso em 28 ago 2020.
- [29] INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Ano 2019, 4º ao 5º ano. Disponível em < <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=245362>>. Acesso em 31 ago 2020.
- [30] JANNUZZI, P. de M. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea; Campinas: PUC, 2004.
- [31] JANSSEN, M.; HOVEN, Van Den J. Big and Open Linked Data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? Government Information Quarterly, v. 32, n. 4, p. 363-368, 2015.
- [32] LE COADIC, Yves-François. A ciência da informação. Brasília: Briquet de Lemos Livros, 1996., p. 5.

- [33] LÚCIO, Evangelista. Controle Social versus Transparência Pública: Uma Questão de Cidadania. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053966.PDF>>, 2010. Acesso em: 19 ago 2020.
- [34] MAIA, Luiza. Síntese. Revista TCE-RJ, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010.
- [35] MARCHAND, Donald. Managing Information quality. In: WORMELL, I. (Ed.). Information quality: definitions and dimensions. London: Taylor Graham, 1990. p.1-15.
- [36] MAXIMIANO, Antônio César Amaru. Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 1-50.
- [37] MIRAGEM, Bruno. A nova administração pública e o direito administrativo. 2 ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.
- [38] MURILLO, M. J. Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. International Political Science Review, v. 36, n. 1, p. 42-59, 2015.
- [39] OLIVEIRA, Lislaine Krupek Braz de. MACIEL, Cristiano Maciel. Transparência das Contas Públicas e Controle Social via Portal do Cidadão - um estudo de caso. PUC: Rio de Janeiro, 2012. Disponível em http://wtrans.inf.pucRio.br/WTRANSartigos/artigos/artigos_WTRANS13/wtrans13-krupek.pdf. Acesso em 31 ago 2020.
- [40] OMS. Organização Mundial da Saúde. Expectativa de vida ao nascer; estatísticas Brasil. Disponível em < <https://www.who.int/countries/bra/>>. Acesso em 02 set 2020.
- [41] OPAS. REDE Interagencial de Informação para a Saúde. Indicadores básicos para a saúde no Brasil: conceitos e aplicações / Rede Interagencial de Informação para a Saúde - Ripsa. – 2. ed. – Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008.
- [42] OSZLAK, Oscar. O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estratégia de investigación. Doc. Cedes GE, Clacso, n. 4, 1976.
- [43] OTTONI, P. John Langshaw Austin e a Visão Performativa da Linguagem. (John Langshaw Austin and the Performative View of Language). In: Geofilosofia do Século XX, 18:1, 2002 (117- 143). Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/delta/v18n1/a05v18n1.pdf>> Acesso em 04 set 2020.

- [44] PAIM, Isis, NEHMY, Rosa Maria Quadro. Questões sobre a avaliação da informação: uma abordagem inspirada em Giddens. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 81-95, jul./dez. 1998.
- [45] PALADINI, Edson Pacheco. *Gestão da Qualidade: teoria e prática*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p.1-143.
- [46] PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. D.; ROLIM, Ensslin, S.; ENSSLIN, L.. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2007.
- [47] PNUD Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2010 - Todos os Estados do Brasil. Disponível em < <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>>. Acesso em 29 ago 2020.
- [48] RATTNER, Henrique. Indicadores sociais e planificação do desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p.21 -27, 1977.
- [49] RIZZO JÚNIOR, Ovídio. “Controle Social Efetivo de Políticas Públicas”. Tese Doutorado – USP. São Paulo (SP), 2009.
- [50] ROCHA. Jadyr Silva. O controle social da administração pública no Brasil. *Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862. Terezina, ano 20, 10 de jun. de 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/36217/o-controle-social-da-administracao-publica-no-brasil>>. Acesso em 10 set 2020.
- [51] SARACEVIC, T. Ciência da informação: origem, evolução e relações. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 41-62, jan./jun. 1996.
- [52] SCARPIN, J. E. (2006). Estudo dos fatores condicionantes do Índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: Instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- [53] SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- [54] SLACK, N.; CHAMERS, S.; JOHNSTON, R. *Administração da Produção*. São Paulo: Atlas, 2009.
- [55] TAKASHINA, N. T. *Indicadores da qualidade e do desempenho*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

- [56] TCERO, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Classificação quanto à observância do princípio da Transparência Pública. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 52/2017/TCE-RO. Disponível em < <https://tcero.tc.br/ranking-de-certificacoes/>>. Acesso em 28 ago 2020.
- [57] TRISTÃO. Gilberto. V Congreso Internacional sobre del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. República Dominicana, out. 2000.
- [58] TRIVINOS. A. N. S. Introdução à Pesquisa de Ciências Sociais. 1ª. ed. 14 reimp. São Paulo: Atlas, 2006.
- [59] UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. 2º relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos: repensando a alfabetização. São Paulo: França - e a Representação da UNESCO no Brasil, 2014.
- [60] UNESCO. Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.. Boletín Proyecto Principal de Educación, n.32, Dic. 1993. Disponível em < <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190060>> Acesso em 01 set 2020.
- [61] UNESCO. Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.. Taxa aceitável de analfabetismo pela UNESCO: 5% (UNESCO. Boletín Proyecto Principal de Educación, n.32, Dic. 1993). Disponível em < <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190060>> Acesso em 01 set 2020.
- [62] VIEIRA, Liszt. Cidadania e Controle social. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; CUNILL GRAU, Nuria (orgs). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- [63] YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.