

# 019

## TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E COMBATE À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

# POLÍTICA PÚBLICA DE WELFARE STATE DOS MUNICÍPIOS DA SERRA GAÚCHA E O IMPACTO SOBRE A TRANSPARÊNCIA

Suélen Zanotelli (UFRGS)

André Luiz Marengo dos Santos (UFRGS)

Alexander Cenci (UFRGS)

## TEMÁTICA

A transparência pode ser considerada um elemento essencial nas democracias, pois dá acesso à sociedade ao conhecimento, análise e avaliação dos governos e agentes públicos (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017. p. 1). No entanto, os temas da relação entre transparência, capacidade estatal e políticas de Welfare State tem sido desenvolvida faltando algumas lacunas pela literatura nacional. Principalmente, no que se refere a responsabilização dos governantes perante a sociedade e democratização do Estado (OLIVIERI, 2010. p. 2).

Em se tratando dos controles democráticos, o presente estudo busca testar se algumas variáveis de Welfare State ofertadas pelas prefeituras aos servidores e demais cidadãos dos 32 municípios do Rio Grande do Sul (RS) que compõem a serra gaúcha influenciam a transparência dos municípios. Dessa forma, a transparência será demonstrada através do uso do Ranking Nacional de Transparência (RNT), coordenado pelo Ministério Público Federal. Essa é uma forma de demonstrar o cumprimento das obrigações dos municípios em prestar contas à sociedade do que estão fazendo e dos recursos que estão operando.

Em se tratando de variáveis de Welfare State, o trabalho baseia-se nas definições de Esping Andersen (1991), nas quais trata do estado social, que é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Nesta orientação, o estado é o agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e econômica do país, em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes de acordo com o país em questão. Cabe, ao Estado do bem-estar social, garantir serviços públicos e proteção à população o trabalho utiliza a presença de auxílio creche pago aos servidores, considerando Lewis (1992). O autor aborda esse investimento como política de Welfare State proporcionada pelo estado os direitos benefícios relacionados à maternidade e a provisão pública de creches. Foi considerado apenas auxílio maternidade e não houve o levantamento de provisão pública de creches pois isso está entre as obrigações dos municípios, na Constituição Federal de 1988 (CF/88):

Art. 30. Compete aos municípios:

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

Os municípios devem oferecer ao menos meio turno de creche pública. Não modificaria essa variável de um local para o outro, pois é uma obrigação constitucional, conforme já citado.

Não bastando, serão consideradas as presenças de consórcios públicos envolvendo serviços ofertados de saúde, educação e assistência social. Tais escolhas apoiam-se em Cavalcante (2013), que avalia a eficiência dos governos municipais através de indicadores nessas três áreas, formulados a partir do método de análise envoltória de dados.

Para que sejam ofertadas essas políticas de benefícios, é necessário analisar a capacidade que os municípios têm de atender a demanda, através de consórcios públicos, que aumenta a possibilidade de prestação de serviços. O trabalho será baseado em Marengo, Blanco e Joner (2017), estudo em que é dado um tratamento analítico restrito à noção de “capacidades estatais”. Essa escolha decorre do objetivo de ser analisados os efeitos associados a capacidades estatais nos governos municipais.

Logo, a pesquisa pauta-se em índices de transparência municipal, e busca avaliar benefícios considerados por autores como Welfare State que podem ser ofertados por municípios. Esses índices, conforme já citado, são auxílio creche e presença de consórcio público na área de saúde, educação e assistência social. Esses três serviços são enquadrados nas competências locais para atender a demanda, conforme estabelece a CF/88.

O presente artigo está dividido em temática, problema da pesquisa, hipóteses, objetivos, justificativa, revisão bibliográfica, procedimentos metodológicos, conclusão e referências.

## PROBLEMA

A cobrança por maior transparência tem crescido no Brasil em ritmo acelerado nos últimos anos. A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública (CGU, 2018).

Desde 2003, no governo Lula, o país passou a contar com uma política pública de Estado de prevenção e combate à corrupção por meio da ação articulada entre diversos órgãos, avanços na legislação e participação da sociedade civil no controle da gestão. Logo neste primeiro ano do governo Lula foi criada a Controladoria Geral da União – CGU, que substituiu a Corregedoria Geral da União, criada em 2001, penúltimo dos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). O novo órgão foi estruturado para a permanente fiscalização, com auditores qualificados e técnicas modernas de controle. Em 2004 foi implantado o Portal da Transparência, que disponibiliza informações detalhadas, diariamente, sobre cada gasto do governo federal, acessível a qualquer pessoa, sem exigência de senha ou cadastro. Essas iniciativas dos governantes vão ao encontro de Campbell (2002), que aborda a relação entre ideias e interesses, e como essas se conectam. Isso ocorre por que, diante de uma situação em que um governo incentiva ou não a transparência, deve haver interesses subsidiando essa decisão.

Em decorrência dessa exigência de transparência iniciada no governo Lula e dado seguimento e ampliação no governo Dilma, em 2013 a CGU deu início em 2013 ao Programa Brasil Transparente, cujo objetivo principal era promover uma administração pública mais transparente e aberta à participação social. Esse programa conta com a adesão de municípios e elabora uma escala de transparência pública baseando-se no cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). A partir da Escala Brasil Transparente (EBT), a CGU pretende aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o acompanhamento das ações empreendidas por estados e municípios no tocante ao direito de acesso à informação (CGU, 2018).

Entretanto, a EBT avalia uma amostra de municípios do país que aderem voluntariamente a essa escala. Dentro das três análises já realizadas entre 2015 e 2017, o número de municípios vem crescendo. Porém, como não é uma amostra de municípios escolhida de forma aleatória e também não engloba a totalidade dos municípios do país, convém que seja feito o uso de outro índice, que possa apresentar outro resultado.

Dessa forma, opta-se pela análise de resultados através de uma escala como o Ranking Nacional de Transparência (RNT), que avaliou 5.568 governos municipais e as 27 unidades da Federação. A escolha desse índice apoia-se em Possamai; Schindler (2017), que ao analisar a EBT e o RNT constataram que estes índices abordam aspectos funcionais interdependentes da mesma política, e optaram em mensurar apenas o RNT como variável de transparência. No entanto, enquanto que a EBT avalia aspectos do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), o RNT avalia aspectos não só da LAI, como também verifica o cumprimento de requisitos legais presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dessa forma, o RNT é mais completo. Vale ressaltar, ainda, que as escalas vão de 1 a 10. Em se tratando de pesquisas sobre incentivos econômicos e prestação de serviços públicos à sociedade, existem diversas pesquisas que levantam as variáveis que aqui serão utilizadas. A maioria dos estudos recentes sobre desigualdade no Brasil foca no nível nacional e se restringe aos determinantes econômicos ou relativos ao mercado de trabalho sobre os processos de distribuição e redistribuição de renda, e testam incentivos públicos como forma de distribuição de renda (SÁTYRO, 2013 p. 499). Existem pesquisas, também, a tendência da descentralização de serviços públicos advinda na década de 90, em virtude da CF/88, que descentraliza a arrecadação de impostos e os compromissos sob responsabilidade dos municípios (KARRUZ, 2018 p.124).

No entanto, apesar de várias pesquisas envolvendo investimento em indicadores de desenvolvimento humano, implementação de políticas públicas e desempenho dos municípios, não foram localizados estudos testando a relação entre variáveis de Welfare State e a capacidade de responder a políticas públicas de transparência municipal.

Dessa maneira, a pesquisa faz um recorte sobre os 32 (trinta e dois) municípios que compõem a serra gaúcha, tendo em vista que é uma região de alto índice de desenvolvimento humano do Rio Grande do Sul (RS). Além disso, trata-se de um local com alta arrecadação e desenvolvimento econômico, através da agricultura e, em especial, indústrias do ramo metal mecânico<sup>1</sup>.

Dessa forma, a partir de uma sistematização do que já foi produzido, busca-se testar se as variáveis de Welfare State levantadas na serra gaúcha influenciam no índice RNT de cada município?

## HIPÓTESES

A hipótese da pesquisa visa responder as seguintes questões:

H<sub>1</sub>: As variáveis de Welfare State consideradas influenciam a transparência dos municípios.

## OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo geral analisar se variáveis de Welfare State da serra gaúcha influenciam em uma maior transparência municipal, e o que explica possíveis diferenças. Além disso, foca-se nos desdobramentos desses objetivos, que são:

- Analisar o índice de transparência escolhido e aplicá-los no cálculo, referentes ao levantamento do ano de 2015;
- Analisar a existência ou não de auxílio creche para os servidores e funcionários dos municípios;
- Analisar a existência de políticas de Welfare State que auxiliam a população, como consórcio público de saúde, educação e assistência social;
- Gerar a regressão através do software SPSS e analisar os resultados.

## JUSTIFICATIVA

Diante de um cenário atual no qual são vistos muitos casos de corrupção no Brasil, mau uso do dinheiro público e má distribuição de recursos entre os órgãos, faz-se necessário saber como cada um desses órgãos devolve as informações necessárias para prestar contas do que faz e do que recebe, para a sociedade. Em paralelo a essa necessidade, o sistema de incentivos e sanções (por exemplo, mau uso de recursos públicos), combinado com regulamentação forte e protocolos de serviço, são sem dúvida as características críticas do projeto por trás da municipalização bem-sucedida (KARRUZ, 2018 p.124). No entanto, apesar das pesquisas atuais, como a citada, estar ciente da importância do sistema de incentivos e da regulação dos serviços, há uma lacuna acadêmica a ser preenchida testando transparência e sistemas de benefícios, considerados como variáveis de Welfare State.

<sup>1</sup> Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Disponível em <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-da-serra-gaucha>, acesso em 11/03/2019.

Existem hoje algumas pesquisas que tratam da transparência em instituições públicas. Pode-se citar Da Ros (2015), o qual faz uma análise explorativa e comparatória para demonstrar o custo do Poder Judiciário no Brasil. Vettorazzo (2014) demonstra que uma pesquisa da FGV monitorou as respostas dadas a um conjunto de pedidos feitos pela Lei de Acesso à Informação ao Senado, Câmara dos Deputados, assembleias e câmaras municipais deram retorno a apenas 66% das solicitações. Coelho (2016), através da análise de programas sociais de saúde e educação, analisa um grupo de estados a fim de saber o que leva um a adotar determinada política pública, enquanto o outro não adota. No entanto, em se tratando dos municípios, apesar de ter vários estudos elaborando índices de transparência e ranqueando municípios nesses índices, não há um estudo ainda, com a amostra escolhida, explicando o motivo dessas diferenças de divulgação de informações com essas variáveis escolhidas e aplicadas aos municípios.

Dessa forma, justifica-se a pesquisa envolvendo o estudo de um viés de incentivos tanto à servidores quanto aos demais cidadãos, como causa possível das diferenças de transparência entre municípios, tendo em vista que ainda não foram analisados desta forma, com a amostra escolhida. Essa pesquisa trará maior ênfase na importância da transparência na gestão pública, que foi um dos focos de trabalho do governo federal e resultou na criação do índice que será analisado.

Ao serem estabelecidas variáveis de Welfare State, pode ser testado se esta afeta na transparência dos municípios. Com isso, aumenta a instrumentalização do controle social e accountability, que são quesitos basilares da transparência, e preenche uma lacuna conceitual ainda não desenvolvida com as variáveis em voga.

## REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica está dividida em assuntos como Welfare State, capacidade estatal e transparência. Dentro de transparência será dado um enfoque em accountability, em estudos que enfoquem a Lei de Acesso à informação, na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Ranking Nacional de Transparência, que são os índices que serão utilizados.

## WELFARE STATE

O objetivo da revisão desse tópico não é fazer uma revisão conceitual de Welfare State. Porém, cabe abordar alguns autores que trazem conceitos relacionados com o estudo em voga.

Baseando-se em Cancian (2005), estado do bem-estar também é conhecido por sua denominação em inglês, Welfare State. Os termos servem basicamente para designar o Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda, seguridade e assistência social a todos os cidadãos. Surgiu após a Segunda Guerra Mundial, e além do estado oferecer serviços assistenciais públicos, passou também a intervir na economia.

Vários casos de países europeus mostram casos tipos de Welfare State e as consequências sociais das medidas adotadas. Bergh (2011) evidencia o caso sueco, no qual um generoso estado de bem-estar social, combinado com alto crescimento econômico e altos impostos, favoreceram a diminuição da desigualdade de renda. No caso alemão, cujo Welfare State é considerado conservador, Bridgen; Meyer (2013) abordam que houve uma preocupação com a reforma previdenciária, na qual foram reduzidas as diferenças entre os benefícios dos trabalhadores ditos centrais em relação aos trabalhadores considerados marginais. Já nos Estados Unidos, Karger; Stoesz (2013) evidenciam uma política liberal de Welfare State, na qual Welfare State desempenha um papel importante na estabilização da sociedade, modificando o jogo das forças de mercado e suavizando as desigualdades sociais e econômicas geradas pelo mercado.

Cancian (2005) alega que o Brasil nunca chegou a estruturar um estado de bem-estar semelhante aos países de primeiro mundo. Houve uma maior intervenção estatal na Era Vargas (1930-1945), mas em 1970 os setores mais influentes começaram a intervir nesse modelo. Políticas neoliberais vem sendo estabelecidas, com sequentes reduções aos benefícios dos trabalhadores. No entanto, até que ponto isso não interfere no rendimento do trabalho? No caso dos municípios, será que maiores benefícios influenciam na transparência do município?

Em se tratando de consórcios públicos, aborda-se, neste contexto, sendo propulsores de serviços públicos que beneficiem a população do município que os estabelece. Segundo Meirelles (1991), pode-se definir consórcios os acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas e fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. O jurista ainda destaca que, com essa associação cooperativa das municipalidades, reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos.

Por outro lado, em decorrência de reformas neoliberais, segundo Dupas (1998), há uma tendência cada vez maior no Estado eleger prioridades de investimento. O autor destaca, ainda, a urgente necessidade do papel do estado mais como normativo-regulador, do que responsável pelas políticas públicas de incentivos e benefícios que podem ser oferecidos pelo setor privado.

Neste contexto, Cunha (2004) ressalta que os consórcios públicos aparecem como um instrumento de cooperação federativa. A autora destaca, ainda, a importância de consórcios municipais como alternativa de integração regional para a prestação de serviços de forma mais completa.

Devido a esse papel do consórcio como forma alternativa dos municípios fazerem uma coalisão de forças e continuar prestando os serviços necessários à população, que buscou-se testar as variáveis de Welfare State ofertadas através de consórcios, tanto interestaduais, quanto intermunicipais.

## CAPACIDADE ESTATAL

Dado o contexto de ascensão e consolidação do campo, estudos em políticas públicas vêm-se dedicando a analisar os atores, processos e estruturas envolvidos na ação do Estado na busca pelo desenvolvimento. Diante desse cenário, a discussão sobre a capacidade dos estados de identificar problemas e formular e implementar políticas se faz essencial (GOMIDE; BOSCHI, 2016 p.16).

O conceito de capacidade estatal nasce do interesse em compreender o papel do estado no desenvolvimento. Por meio de trabalhos acadêmicos, tal conceito adquiriu centralidade durante o final dos anos 70 e 80, e atualmente exerce um papel importante dentro dos estudos de dimensões de governança (CINGOLANI, 2013, p.3). Através de um relato histórico da evolução e uso do conceito de capacidade estatal, a autora aborda o conceito de como a capacidade estatal afeta os resultados do desenvolvimento, o que pode ser aplicado, no caso, ao desenvolvimento de políticas públicas de transparência.

Entre os resultados postulados pelo artigo acima citado, podemos ressaltar o de que o segredo para um estado desenvolvimentista é a existência de altos níveis de autonomia embutida, uma combinação de coerência burocrática interna dentro das agências e conexões externas com os principais setores industriais. Além disso, com relação aos determinantes de capacidade estatal, Cingolani (2013) cita que a capacidade estatal refere-se a uma ou a uma combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: a) coercitiva; b) fiscal; c) administrativa / implementação; d) transformadora ou industrializante; e) territorial; f) legal; g) política. O conceito relacionado à capacidade dos municípios em atender a políticas públicas de transparência se relacionam, prioritariamente, com a capacidade administrativa e legal, dentro deste conceito.

Não bastando, Besley; Persson (2009) abordam a relação de capacidade estatal com direitos de propriedade, impostos e política. Os autores analisam, entre as conclusões, que experiência histórica das nações ricas de hoje indica que a criação da capacidade do estado para arrecadar impostos e fazer cumprir contratos é um aspecto fundamental do desenvolvimento. Igualmente, a atual experiência das nações pobres de hoje indica que a capacidade do Estado não pode ser tomada como garantida.

Nessa mesma linha de tributação, mas não só analisando isso, Marengo, Blanco e Joner (2017) buscaram distinguir recursos e mecanismos geradores de capacidades estatais – como grau de profissionalização de burocracias governamentais – e efeitos produzidos por sua disponibilidade, sob a forma de implementação de políticas públicas. Ao considerar fatores como tamanho do município, transferências intergovernamentais, preferências ideológicas e custos políticos, concluíram que a profissionalização da burocracia municipal incrementa as chances de arrecadação de imposto patrimonial. Esse estudo vai ao encontro deste projeto, que vê a variável “profissionalização” como uma variável eficiente para responder ao questionamento sobre capacidade de implementação de uma política pública.

Além destes autores, Pires; Gomide (2016) fazem uma análise comparativa de programas federais envolvendo temas como governança e capacidades estatais. Analisa-se de que forma as características desses arranjos condicionaram as capacidades estatais disponíveis e afetaram o desempenho e os resultados até então observados de políticas públicas pré-selecionadas. Verificou-se na pesquisa desses autores que os arranjos institucionais indutores de altas capacidades técnico-administrativas, envolvendo combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais, tendem a promover um melhor desempenho relativo em termos de entrega de resultados. Ou seja, mais um estudo destacando profissionalização com entrega de resultados, o que serve de apoio para as variáveis escolhidas do projeto.

## POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA E BEM-ESTAR SOCIAL

Quando se fala em políticas públicas de transparência, vale ressaltar o viés com o bem-estar social. Isso ocorre por que são políticas de maior dificuldade de medir os impactos dos resultados do que comparadas com políticas de saneamento e habitação, por exemplo. No entanto, segundo Faria (2007), para que seja analisada a política pública de transparência com o intuito de gerar bem-estar social, devem ser consideradas as variáveis como a centralização e a capacidade econômica e administrativa do estado em implantar essa política. O autor ainda ressalta que os sistemas de proteção social dos Estados de bem-estar social afirmaram valores como democracia, liberdade e justiça social na desigual sociedade capitalista europeia, em que até então reinavam as forças do livre mercado.

Não bastando, em consonância com a capacidade que os municípios analisados têm de custear políticas públicas, Faria (2007) destaca a existência de diferentes correntes explicativas para o fenômeno do Welfare State, que genericamente buscam delimitar variáveis como a disponibilidade de algum excedente econômico, o papel do desenvolvimento no pós-guerra e a centralização e a capacidade administrativa do Estado. Desses instrumentos que buscam explicar Welfare State, o estudo irá se pautar na capacidade estatal. Para isso, será considerada a presença ou ausência desses incentivos para os funcionários e servidores dos 32 municípios.

Wilensky (1975) comparou a evolução do gasto social em 64 países e concluiu fraca a correlação do sistema político com as dimensões do Estado de Bem-Estar Social. Além disso, ressaltou que o crescimento econômico e seus subprodutos, como mudança demográfica e burocratização, eram a causa fundamental da generalização do Welfare State. O autor aborda já ter acreditado que, se o surgimento dos programas sociais poderia ser explicado pelo processo de industrialização, sua expansão estava associada à cultura nacional. No entanto, essa visão foi modificada e o autor passou a afirmar que os problemas comuns engendrados pelo processo de industrialização deveriam ser explicados por variáveis estruturais, e não culturais. Tais variáveis estruturais analisadas em seu trabalho são representadas através da mudança demográfica e o tempo de existência do aparato público de assistência social.

Nascimento (2018) relaciona a eficiência do estado com o controle de corrupção. A autora cita a capacidade estatal administrativa e usa um índice de qualidade burocrática para representar essa capacidade. Os resultados mostraram que a capacidade estatal aumenta os graus de controle da corrupção. Baseando-se nisso, considera-se, para um próximo cálculo, testar capacidade estatal através de incentivos de Welfare State proporcionados pelas prefeituras da serra gaúcha, e o controle de corrupção através do índice Ranking Nacional de Transparência.

O presente artigo apoia-se na concepção de Lewis (1992), o qual considera como política de Welfare State proporcionada pelo estado os direitos benéficos relacionados à maternidade e aprovação pública de creches. Dessa forma, será analisado cada um dos 32 municípios, e a resposta irá integrar o cálculo como uma variável independente de capacidade estatal é se o município possui auxílio creche para os servidores e contratados.

Além disso, serão inclusas as variáveis presentes no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as quais informam se os municípios selecionados fazem consórcios públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Os resultados serão inclusos na regressão através de variáveis 1, quando a prefeitura apresenta tal política de Welfare State, e 0 quando a mesma é ausente.

## TRANSPARÊNCIA

O termo transparência por muitas vezes é utilizado como se fosse equivalente a accountability. No entanto, o presente trabalho distingue esses dois termos. Conforme Michener; Bersch (2009), a transparência é vista como uma aliada para a construção de uma informação de confiança, servindo de apoio à accountability. Ou seja, a transparência é vista como uma variável independente de contra a corrupção e de apoio à democracia.

Michener; Bersch (2009) trabalham alguns conceitos fundamentais que serão importantes serem salientadas, tais como:

- Transparência para cima (vertical): quando há relacionamentos hierárquicos como da análise principal- agente que subsidia a maioria dos modelos econômicos;
- Transparência para baixo (vertical): quando os governados podem observar a conduta, o comportamento e os resultados de seus governantes;
- Transparência para fora (horizontal): ocorre quando o subordinado hierárquico consegue observar que está acontecendo além da organização;
- Transparência para dentro (horizontal): ocorre quando aqueles que estão de fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior.
- Transparência ativa: é a difusão sistematizada e periódica de informações sobre a gestão estatal;

- **Transparência passiva:** refere-se à obrigação do Estado em conceder, a todos os cidadãos que requerirem, o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles protegidos por motivos de segurança.

Cabe ressaltar que um tema recorrente na sociologia é a existência de instituições sociais poderosas ou estruturas extremamente resistentes a mudanças (FLIGSTEIN; McADAM, 2012, p.32). Isso vai ao encontro de termos diversas formas de transparência, mas essas instituições não estarem adequadamente aderidas a essas mudanças. O autor destaca, ainda, que grupos estabelecidos usarão as regras e recursos para reproduzir vantagem. Neste caso, a introdução de práticas transparentes teria mais chances de os gestores vissem algum tipo de vantagem para que tais práticas fossem introduzidas em um modelo de gestão.

Por fim, cabe destacar a transparência como sendo fundamental para que a cidadania tenha mecanismos de avaliação e punição da gestão de um governante, caso sejam constatadas as inconformidades e descumprimento de suas responsabilidades (O'DONNELL, 1991; PINHO; SACRAMENTO, 2004). Analisando os índices que divulgam formas de transparência, poderá ser feita uma correlação testando variáveis dependentes que influenciam nesses dados.

## ACCOUNTABILITY

Baseando-se em Bovens (2007), *accountability* é um termo originário das últimas décadas, usado inicialmente para correlacionar com a Contabilidade. Na Inglaterra passou a ter uma visão além do uso contábil e de administração financeira, sendo aplicado também como uma promessa de governança justa e equitativa. O autor busca responder a três questões, como o que se entende por *accountability*, quais os tipos e como devemos analisar suas modalidades. Baseando-se nesse pressuposto, o autor nos traz como formas de *accountability*:

- **Política:** refere-se à relação entre os eleitores e os políticos, em que se espera um retorno diante da representatividade que os eleitores acreditam;
- **Legal:** ocorre quando existem legislações de transparência e prestação de contas, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil;
- **Administrativa:** Relaciona-se com a supervisão financeira e administrativa nas instituições;
- **Profissional:** a responsabilização que os profissionais têm com os conselhos de classes, por exemplo.
- **Social:** relaciona-se à *accountability* entre grupos de interesses, instituições de caridade, entre outras atividades afins.

Essas classificações acima expostas demonstram um rol exemplificativo de exemplos, mas que podem abarcar a maioria dos tipos de *accountability*.

Ao buscar explicar *accountability*, O'Donnell (1998) observou-a a partir de duas dimensões: horizontal, pressupondo uma relação entre iguais, de mútua vigilância entre os três poderes autônomos do Estado; vertical, na qual há uma relação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto ou sob outro tipo de fiscalização da sociedade com relação às ações do governo.

Em um trabalho anterior, O'Donnell (1991) também faz uma importante relação entre *accountability* e democracia. Através dos resultados de sua pesquisa, foi constatado que na democracia representativa observa-se um nível de *accountability* maior do que na democracia delegativa. Por democracia representativa aborda-se como sendo aquela em que os governantes são eleitos e devem seguir as aspirações dos eleitores, e democracia delegativa é aquela na qual as promessas da campanha eleitoral não guardam semelhança com as ações de governo.

Não obstante, Bovens (2007) também agrega ao classificar *accountability* com base na natureza do autor, que pode ser corporativa, hierárquica, individual e coletiva. O próprio nome já diz a configuração de cada uma. O autor também considera uma classificação de *accountability* com base na natureza da obrigação, que poderia ser enquadrada como *accountability* vertical, horizontal, mas inclui a possibilidade de *accountability* diagonal. A vertical envolve uma relação de poder com hierarquia, onde existe a obrigação de prestar contas. A horizontal é quando a *accountability* ocorre por si mesmo, e não pela obrigação legal de prestar contas a alguém. Situação intermediária a essas duas ocorre com a diagonal, em que há a evidência da necessidade de *accountability* entre instituições, por exemplo, mas uma não tem autoridade para controlar a outra.

Além disso, autores como Pinho; Sacramento (2009), através de uma pesquisa feita no Brasil, buscam saber se o termo *accountability* já pode ser traduzido para o português com uma definição adequada. Análises foram feitas envolvendo definições como transparência, poder, valores, e inclusive se as mudanças políticas dos últimos 20 anos influenciaram na tradução da palavra *accountability* para o português. Os autores concluem que a sociedade brasileira ainda enfrenta forças e culturas conservadoras, e por esse motivo o termo ainda não possui tradução para o português, pois a *accountability* está em construção junto com a nação. Esse é um dos motivos pelo qual a palavra é repetida constantemente neste projeto, pois vários sinônimos que ela possa ter.

## TRANSPARÊNCIA VERSUS ACCOUNTABILITY

Fox (2007) nos traz importantes considerações sobre as distinções entre transparência e accountability. Conforme o autor, esses conceitos estão intimamente ligados, considerando a transparência um pressuposto da accountability, e se referem a uma ampla gama de processos, atores e relações de poder. Para melhor compreensão, o autor ainda cita que podemos separar um conceito do outro fazendo a pergunta: “quais os tipos de transparência conseguem gerar quais tipos de prestação de contas?”

Para exemplificar essas distinções, Fox (2007) cita que enquanto algumas formas de transparência tem a intenção de combater a corrupção, outras tentam incentivar um melhor desempenho institucional. A escolha de cada uma vai depender da estratégia institucional adotada e que tipo de accountability a empresa quer ter. Ou seja, eles não são sinônimos. Transparência é geralmente necessário para accountability, mas insuficiente.

Não bastando, vale ressaltar como contribuição desse tema Schedler; Diamond; Plattner (1999), que abordam as diferenças entre accountability de answerability. A diferença principal é que este último, conforme esses autores, não tem caráter somente de prestação de contas, mas também consequências do que foi feito, disponibilidade de sanções.

### LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Com relação às legislações que asseguram o direito e o acesso às informações públicas sobre as gestões públicas no Brasil, podemos destacar duas de fundamental importância. Primeiramente, em 04 de maio de 2000 foi promulgada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000). No entanto, o direito à informação somente foi efetivamente regulado em 2009, como o programa do governo federal de combate à corrupção, em 18 de novembro foi editada a Lei 12.527, chamada de Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011).

Com relação à LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Essa norma institui para todos os entes federativos instrumentos de transparência na gestão fiscal, aos quais deveria ser dada ampla divulgação para o acompanhamento da sociedade (POSSAMA; SCHINDLER, 2017, p. 73). Em seus artigos 48 a 59, a Lei destaca como exigência para o cumprimento da transparência: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Cabe destacar, ainda com relação à LRF, que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar. Dessa forma, um índice que considere também o cumprimento desta lei, está conferido tecnicamente pelo ente responsável por sua fiscalização, no que se refere ao alcance de sua atuação.

Referindo-se à LAI, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Subordinam-se ao regime desta Lei os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011). As disposições da LAI aplicam-se também às informações sobre a parcela e destinação dos recursos públicos recebidos por entidades privadas sem fins lucrativos para a realização de ações de interesse público (Possamai; Schindler, 2017, p. 73).

O direito à informação definido pela LAI vai além das exigências na LRF sobre a divulgação de dados de execução orçamentária e financeira. Isso se deve ao fato de que a LAI compreende o acesso às informações contidas em registros ou documentos, físicos ou eletrônicos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, bem como informações produzidas ou custodiadas por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha sido extinto.

Essa lei definiu procedimentos para que sejam protocoladas as solicitações de acesso a informações. Além disso, diferenciou transparência ativa e passiva. Enquanto que solicitações via mecanismos de transparência passiva são gratuitas e independem de motivação ou justificativa, a LAI estabeleceu para o cumprimento de transparência ativa o dever de todos os órgãos e entidades públicas de divulgar na internet um número mínimo de informações públicas de interesse coletivo por eles produzidas e guardadas.

Através da explanação das finalidades dessas legislações, torna-se possível compreender a aplicabilidade dos índices abaixo propostos, que se utilizam dessas informações para gerar dados.

## RANKING NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA

Conforme já salientado no decorrer deste projeto, o conjunto normativo de leis referentes à transparência no Brasil foi completado com a edição da LAI que disciplinou o pedido de informações tanto no seu aspecto ativo quanto passivo.

No entanto, até a execução do projeto do Ranking Nacional de Transparência (RNT), não se tinha feito uma avaliação do efetivo cumprimento da LAI e LRF nos 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira.

Desta forma, para traçar esse diagnóstico, a Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal coordenou todas as unidades do MPF para que fosse feita uma avaliação nacional que permitisse a adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis.

A primeira avaliação foi realizada em 2015 e leva em consideração os seguintes aspectos, para realizar o ranking:

### GERAL

1. O ente possui informações sobre Transparência na internet?
2. O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?

### RECEITA

3. Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?

### DESPESA

4. As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo o valor do empenho, da liquidação, do pagamento e o favorecido?

### LICITAÇÕES E CONTRATOS

5. O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo a íntegra dos editais de licitação; o resultado dos editais de licitação e os contratos na íntegra?
6. O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses: modalidade, data, valor, número/ano do edital, objeto?

### RELATÓRIOS

7. O site apresenta as prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses; o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses; o Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes?
8. O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?

- TRANSPARÊNCIA PASSIVA

### SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO – SIC

9. Há possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?

### SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO E-SIC

10. Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?
11. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?
12. A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?

#### DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO

13. No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente? 14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?

#### BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA

14. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?
15. Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?

A escala decorrente das avaliações desses quesitos também gera um resultado de zero a 10, assim como a EBT. O RNT em 2015 avaliou 5.568 municípios, e chegou a uma nota média geral, chamada de Índice Nacional de Transparência, que será utilizado como variável dependente a ser testada.

#### MUNICÍPIOS DA SERRA GAÚCHA

Conforme relatório do Conselho de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul, Corede (2015), a serra gaúcha é composta de 32 municípios, que estão expostos no quadro abaixo:

Quadro 1: Municípios da Serra Gaúcha conforme COREDE - RS

Antônio Prado	Farroupilha	Nova Bassano	São Jorge
Bento Gonçalves	Flores da Cunha	Nova Pádua	São Marcos
Boa Vista do Sul	Garibaldi	Nova Prata	São Valentim do Sul
Carlos Barbosa	Guabiju	Nova Roma do Sul	Serafina Correa
Caxias do Sul	Guaporé	Paráí	União da Serra
Coronel Pilar	Montauri	Pinto Bandeira	Veranópolis
Cotiporã	Monte Belo do Sul	Protásio Alves	Vila Flores
Fagundes Varela	Nova Araçá	Santa Tereza	Vista Alegre do Prata

Fonte: Secretaria de Planejamento do RS

Essa região foi escolhida por ser promissora em vários setores, tais como Caxias do Sul, por exemplo, é um centro tecnológico metal mecânico. Além disso, temos forte turismo na serra, como na cidade de Bento Gonçalves. Não bastando, há forte industrialização e agricultura, com plantação de uvas e vinícolas locais.

Um dos problemas citados pelo Corede é o crescente envelhecimento populacional. Como a população idosa é uma das que mais utiliza investimento em saúde, esperava-se, ao escolher essa amostra, que esses municípios tivessem forte adesão a consórcios de serviços públicos para atender melhor a população.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### AMOSTRA

A amostra da pesquisa é composta pelos municípios que compõem a serra gaúcha, conforme classificação do Corede, e o índice de transparência escolhido é o levantados pelo MPF, que é o RNT, no ano de 2015.

Com relação ao RNT, o ano de 2015 foi o primeiro a ser divulgado, enquanto que os dados das variáveis de Welfare State presentes na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)<sup>2</sup> tem como 2015 o último ano divulgado. Dessa forma, escolhe-se 2015 como ano a ser analisado, pois temos os levantamentos da amostra do RNT e dos dados das variáveis independentes.

### MODELO DE ANÁLISE

Na intenção de desenvolver os objetivos deste artigo e encaminhar uma discussão acerca do problema de pesquisa, adotaram-se procedimentos metodológicos de cunho quantitativos, através de uma análise estatística.

Será feito um levantamento sobre os dados disponíveis dos municípios ao RNT referente ao mesmo ano. Tais pontuações serão postas como variáveis dependentes em cálculos separados, para ver também se um resultado de índice irá diferir de outro.

Com relação às variáveis independentes, foram utilizados os dados coletados pela MUNIC e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados coletados com as prefeituras, através de e-mails e contatos telefônicos. Os dados do IBGE nos mostram as prefeituras que possuem consórcios públicos vigentes nas áreas da saúde, educação e assistência social. Tanto consórcios interestaduais ou intermunicipais. Os dados coletados com as prefeituras no período de 08/03/2019 a 18/03/2019 se referem à presença de auxílio creche para os servidores municipais. Enquanto que o auxílio creche beneficia apenas os servidores, os consórcios públicos analisados beneficia toda a população municipal.

A metodologia proposta irá fazer uma análise de regressão buscando testar se a variável independente da amostra irá influenciar a variável dependente testada, que é o RNT com os municípios da serra gaúcha, para o mesmo ano.

Para isso, será usado o software SPSS, com a seguinte estrutura de cálculo, demonstrada através da fórmula.

Fórmula:

$$Y_{RNT} = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + \beta_3X_3 + \beta_4X_4 + \varepsilon \quad (1)$$

Em que:

$Y_{RNT}$  = Variável dependente. No caso, a nota referente ao índice de transparência do município no RNT;

$\beta_0 \dots \beta_K$  = Parâmetro do modelo a estimar;

$X_1$  = Variável dummy sobre ausência ou presença de auxílio creche para os servidores do município

$X_2$  = Variável dummy sobre ausência ou presença de consórcio público no município na área da educação;

$X_3$  = Variável dummy sobre ausência ou presença de consórcio público no município na área da saúde;

$X_4$  = Variável dummy sobre ausência ou presença de consórcio público no município na área da assistência social;

$\varepsilon$  = Possíveis erros de medição.

<sup>2</sup> Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. Como fruto do esforço permanente de atualização da pesquisa, inclusive com relação ao amplo escopo dos temas por ela tratados, desde sua primeira edição em 1999, os dados estatísticos e cadastrais que ora compõem sua base de informações constituem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento do quadro institucional e administrativo das cidades brasileiras. Tais indicadores expressam, de forma clara e objetiva, não só a oferta e a qualidade dos serviços públicos locais como também a capacidade dos gestores municipais em atender às populações.

Como resultado, serão testadas as seguintes hipóteses:

H<sub>1</sub>: As variáveis de Welfare State consideradas influenciam a transparência dos municípios.

## 8 RESULTADOS

Observa-se, através dos dados da tabela 1, que as variáveis dependentes selecionadas não são suficientes para explicar o índice do Ranking Nacional de Transparência, conforme abaixo:

Tabela 1 – Resultado da Regressão Múltipla envolvendo variável dependente e as independentes.

Resumo do modelo <sup>b</sup>									
Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa	Mudança de R quadrado	Estatísticas de mudança			Sig. Mudança F
						Mudança F	df1	df2	
1	,308 <sup>a</sup>	,095	-,002	1,8497	,095	,979	3	28	,417

a. Preditores: (Constante), Assistência social, Dummy auxílio creche, Saúde

b. Variável Dependente: Ranking Nac Treansparência 2015

Fonte: Software SPSS.

Ou seja, de acordo com o valor do R<sup>2</sup>, 9,5% do valor da variação do índice pode ser explicado pelas variáveis de auxílio creche e da existência de consórcios públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Além disso, cabe ressaltar os resultados do p valor, que é o menor nível de significância com que se rejeitaria a hipótese nula, baseando-se na tabela 2:

Tabela 2: Resultado da significância de cada variável dependente no cálculo:

Coeficientes <sup>a</sup>								
Modelo		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados		Sig.	Estatísticas de colinearidade	
		B	Erro	Beta	t		Tolerância	VIF
1	(Constante)	5,730	,414		13,854	,000		
	Dummy auxílio creche	1,370	1,895	,131	,723	,476	,983	1,017
	Saúde	1,570	1,145	,410	1,371	,181	,361	2,767
	Assistência social	-1,937	1,252	-,461	-1,547	,133	,364	2,750

a. Variável Dependente: Ranking Nac Treansparência 2015

Variáveis excluídas <sup>a</sup>							
Modelo	Beta In	t	Sig.	Correlação parcial	Estatísticas de colinearidade		
					Tolerância	VIF	Tolerância mínima
1	Educação <sup>b</sup>	.	.	.	,000	.	,000

a. Variável Dependente: Ranking Nac Treansparência 2015

b. Preditores no Modelo: (Constante), Assistência social, Dummy auxílio creche, Saúde

Fonte: Software SPSS

Na tabela 2, observa-se que as variáveis de auxílio creche, saúde e assistência social não foram significativas, visto que em nenhuma delas o p-valor foi abaixo de 0,05. Além disso, houve a exclusão da variável dependente educação, pois as variáveis do modelo proposto foram especificadas para entrar no modelo em passos subsequentes.

Por fim, cabe ressaltar que todas as autocorrelações testadas deram abaixo de 8. Ou seja, atende a um requisito de robustez da regressão proposta.

## CONCLUSÃO

Tendo em vista que se percebeu, através dos resultados dos cálculos, que as variáveis de Welfare State não apresentaram p-valor significativo, e o  $R^2$  não foi relevante, aceita-se a hipótese nula,  $H_0$ , de que as variáveis independentes auxílio creche, presença de consórcio público nas áreas de saúde, educação e assistência social, não influenciam a variável dependente, que é o Ranking Nacional de Transparência.

Vale ressaltar que apenas um município, que foi Caxias do Sul, paga auxílio creche aos servidores e funcionários do local. Talvez não por coincidência, é o local no qual possuem um sindicato muito atuante em prol dos direitos dos trabalhadores.

Outro ponto a ser observado é que as notas do RNT de 2016, um ano depois do que foi analisado, foram muito maiores. O RNT começou a ser levantado em 2015, e na sua segunda avaliação, em alguns municípios, dobrou a nota. Sugere-se, dessa forma, que para as próximas pesquisas, seja pego também o ano de 2016, para uma amostra maior, que represente a totalidade dos municípios gaúchos.

Além disso, também convém abordar que a maioria dos municípios, na prática, não retornou o contato solicitado perguntando se os mesmos pagam auxílio creche aos servidores. Houve a necessidade da ligação telefônica para obtenção dessa informação, inclusive de municípios que possuem alto índice de transparência no RNT. Essa situação enseja uma possibilidade de, na prática, não haver o retorno de transparência em forma de accountability conforme seria necessário de acordo com as notas que receberam no RNT. Essa falta de retorno baixaria a nota do quesito transparência passiva.

Por fim, também foi importante notar, com esse trabalho, que muitos municípios ainda não se utilizam de consórcios públicos para melhor atender à sociedade, em especial os serviços que o município não dispõe, de saúde, educação e assistência social. Também seria de grande valia que fossem entrevistados esses municípios que não fazem consórcio e não oferecem os serviços, para avaliar qualitativamente os motivos.

O artigo, mesmo que tendo um resultado estatístico que não foi significante a ponto de influenciar a variável dependente, conseguiu alcançar o objetivo do teste proposto, que era verificar se havia influência ou não de variáveis de Welfare State sobre a transparência dos municípios. Dessa forma, preenche-se a lacuna existente nesse tema, com a amostra escolhida.

## REFERÊNCIAS

BERGH, A. (2011). The Rise, Fall and Revival of the Swedish Welfare State: What are the Policy Lessons from Sweden? Working Paper No 873, Institute of Industrial Economics. Stockholm.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. The origins of state capacity: property rights, taxation and politics. *American economic review*, 99 (4). pp. 1218-1244. ISSN 0002-8282 DOI: 10.1257/aer.99.4.1218.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, Chichester, v. 13, n. 4, p. 447–468, July 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>, acesso em 27 mai. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 05 de maio de 2000. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Edição extra, Seção 1, p. 1-4.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). Ranking Nacional de Transparência, 2016. Disponível em <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf/ranking-da-transparencia-2a-avaliacao-nacional.pdf>.

BRIDGEN, P.; MEYER, T. (2013). The Liberalisation of the German Social Model: Public–Private Pension Reform in Germany since 2001.

Journal of Social Policy, v. 43, n. 1, p. 37-68.

CAMPBELL, J.L. Ideas, Politics, and Public Policy. 2002, Annual Review of Sociology, n. 28, p. 21- 38.

CANCIAN, R. Comissão de justiça e paz de São Paulo: gênese e atuação política (1972-1985). São Carlos: Ed. UFSCAR, 2005.

CAVALCANTE, Pedro. A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(6):1569-591, nov./dez. 2013.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review os concepts, evidence and measures. 2013, ISSN 1871-9872.

COELHO, D.B.; SILVA, S.J. Difusão de políticas públicas (Orgs.). São Bernardo Campo: EdUFABC. p 35-64. 2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Escala Brasil Transparente. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>, acesso em 16 abr. 2018.

CUNHA, Rosane Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrument de cooperação federative.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. **Observatory of Social and Political Elites of Brazil**, Curitiba, v. 2, p. 1-15, 2015.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto social. São Paulo, IEA-USP, ESTUDOS AVANÇADOS N. 33, maio/ago. 1998.

ESPING ANDERSEN, Gösta. (1991). As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova, n. 24, p. 85-117.

FARIA, Carlos Aurélio P. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de bem-estar social. In: DELGADO, Mauricio Godinho & PORTO, Lorena Vasconcelos (Orgs.). O Estado de bem-estar social no século XXI. São Paulo, LTR Editora, 2007.

FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, D. A Theory of Fields. New York: Oxford University Press, 2012.

FOX, Jonathan. 2007a. The uncertain relationship between transparency and accountability. Development in Practice, London, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, August 2007.

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Eds). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro\\_capacidades.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf)>. Acesso em 26 mai 2018.

KARGER, H.J.; STOESZ, D. (2013). Social Policy and the American Welfare State. In: American Social Welfare Policy: a pluralist approach. New York: Longman. Cap 1, p. 1-24.

KARRUZ, Ana Paula. Through Rainy Days: Advancing Education and Health amidst an Unfavorable Local Economy. Revista de Sociologia e Política, v. 26, n. 68, p. 121-153, dez. 2018.

LEWIS, Jane. "Gender and the Development of Welfare Regimes". Journal of European Social Policy, vol. 2, n. 3, pp 159-173, 1992.

MARENCO, André; BLANCO, Maria Tereza Strohschoen; JONER, Willian. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. Revista de Sociologia Política, DOI 10.1590/1678- 987317256401. 2017.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 16. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency, Information Polity, v. 18, p. 233– 242, 2013.

NASCIMENTO, Luma Neto do. Mais capacidade estatal, menos corrupção? Uma análise para a América Latina (1996-2015). *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 26, n. 68, p. 95-120, dez. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. "Accountability Horizontal e novas poliarquias". *Lua Nova*, São Paulo n. 44, 1998. p. 27-54.

O'DONNELL, Guillermo. "Democracia Delegativa?". *Novos Estudos CEBRAP*, nº 31, pp. 25-40. 1991.

OLIVIERI, Cecília. *A lógica do controle interno – o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2010. V. 1.1.216p.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000200121](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121), acesso em 12 mai. 2018.

POSSAMAI, Ana J.; SCHINDLER, Eduardo. Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 45, p. 71-86, 2017.

SÁTYRO, Natália uimarães Duarte. Política Estadual e Desigualdade: Por Que alguns Estados Redistribuem Mais do que Outros? *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 56, núm. 3, 2013, pp. 497- 530 Universidade do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, Brasil.

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

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO RS: *Perfil Socioeconômico do Conselho Regional de Desenvolvimento, COREDE*. 2015.

WILENSK, Harold L. *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press, 1975.

VETTORAZZO, Lucas. Legislativo é o Poder menos transparente, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. A6, 11 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.transparenciaaudit.net/pt-br/news/2014-11/artigo-legislativo-e-o-poder-menos-transparente>>. Acesso em: 13 ago. 2016.



## Anexo 1 – Contato com as prefeituras, realizado de 08/03 a 18/03/2019.

Cidade	Forma de contato	Possui política de incentivo à maternidade	Dummy
Antônio Prado	comunicacao@antonioprado.rs.gov.br	Não	0
Bento Gonçalves	emanuelenicola@hotmail.com	Não	0
Boa Vista do Sul	54 3435-5366 RH Rogério	Não	0
Carlos Barbosa	institucional@carlosbarbosa.rs.gov.br	Não	0
Caxias do Sul	Contato com o sindicato dos servidores via rede social / plano de carreira	Sim (R\$ 356,71)	1
Coronel Pilar	54 3435 1115 Ana	Não	0
Cotiporã	54 3446 2800 Joana	Não	0
Fagundes Varela	54 3445 1066 Mariele	Não	0
Farroupilha	ouvidoria@farroupilha.rs.gov.br	Não	0
Flores da Cunha	54 3279 3600 Fernanda	Não	0
Garibaldi	54 3462 8200 Vera	Não	0
Guabiju	54 3272 1266 Neura	Não	0
Guaporé	ouvidoria@guapore.rs.gov.br	Não	0
Montauri	54 3319 1130 Marta	Não	0
Monte Belo do Sul	smec@montebelodosul.rs.gov.br	Não	0
Nova Araçá	54 3275 1333 Aline	Não	0
Nova Bassano	54 3273 1150 Daine	Não	0
Nova Pádua	npadua@npadua.com.br	Não	0
Nova Prata	54 3242 8204 Caroline	Não	0
Nova Roma do Sul	prefeitura@novaromadosul.rs.gov.br	Não	0
Paráí	recursoshumanos@parai.rs.gov.br	Não	0
Pinto Bandeira	emanuelenicola@hotmail.com	Não	0
Protásio Alves	ouvidoria@protasioalves.rs.gov.br	Não	0
Santa Tereza	atendimento@santatereza.rs.gov.br	Não	0
São Jorge	54 3271 1112 Jaqueline	Não	0
São Marcos	prefeitura@saomarcos.rs.gov.br	Não	0
São Valentim do Sul	54 3373 1246	Não	0
Serafina Correa	54 3444 1166 Janete	Não	0
União da Serra	54 3476 1055 Marisa	Não	0
Veranópolis	Recente ex servidora Sílvia	Não	0
Vila Flores	54 3447 1300 Lisandra	Não	0
Vista Alegre do Prata	54 3478 1200 Geni	Não	0

Fonte: Pesquisa de iniciativa dos próprios autores.