



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

KAMILLA CRISTAL DOS SANTOS ARAÚJO

**Monitoramento da Escala Brasil Transparente (EBT): uma análise das práticas  
de transparência no período de 2018 a 2024**

Brasília-DF

2025

KAMILLA CRISTAL DOS SANTOS ARAÚJO

**Monitoramento da Escala Brasil Transparente (EBT): uma análise das práticas de transparência no período de 2018 a 2024**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra Suylan de Almeida Midlej e Silva

KAMILLA CRISTAL DOS SANTOS ARAÚJO

**Monitoramento da Escala Brasil Transparente (EBT): uma análise das práticas  
de transparência no período de 2018 a 2024**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de  
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de  
Brasília do (a) aluno (a)

KAMILLA CRISTAL DOS SANTOS ARAÚJO

Dra Suylan de Almeida Midlej e Silva

Professora-Orientadora

Dra Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Professora-Examinadora

Brasília-DF, 10 de julho de 2025

Dedico este trabalho a todos os profissionais e cidadãos empenhados em fortalecer a transparência pública e a promoção de um Brasil mais justo e participativo.

## RESUMO

A transparência pública no Brasil tem passado por transformações significativas, impulsionadas por marcos legais como a Lei Complementar nº131/2009 e a Lei de Acesso à Informação nº12.527/2011. A Controladoria-Geral da União (CGU) tem sido um dos principais agentes nesse processo, desenvolvendo ferramentas de monitoramento da transparência pública como a Escala Brasil Transparente (EBT). Inicialmente focada na transparência passiva, a EBT evoluiu para a metodologia 360º, que avalia tanto a divulgação proativa de informações quanto o atendimento a pedidos de acesso. Diante desse contexto, o objetivo da pesquisa busca averiguar de que maneira a aplicação da Escala Brasil Transparente tem contribuído para o aprimoramento das práticas de transparência e acesso à informação nos estados e municípios brasileiros desde 2018. O estudo aborda conceitos centrais de Transparência Pública, Acesso à Informação e Monitoramento de Políticas Públicas, em seu resumo de referencial teórico. E utiliza uma metodologia que adota uma abordagem qualitativa e descritiva, combinando levantamento bibliográfico, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, permitindo uma análise crítica dos dados. Os resultados indicam que a EBT não deve ser vista como uma ferramenta de monitoramento direto, mas como uma ferramenta de avaliação e incentivo à transparência nos entes subnacionais. A CGU fornece uma metodologia que auxilia na melhoria das práticas de transparência, enquanto o monitoramento cabe aos órgãos federais. A pesquisa também evidencia que a EBT atua como um indutor de boas práticas, estimulando os entes a corrigir deficiências e aprimorar suas ações. Além disso, os dados gerados orientam atividades de monitoramento, tornando o controle mais eficiente e direcionado. Assim, a ferramenta contribui não apenas para a promoção da transparência, mas também para o aperfeiçoamento da governança pública.

**Palavras-chave:** Transparência pública. Lei de Acesso à Informação. Controladoria-Geral da União. Escala Brasil Transparente.

## ABSTRACT

Public transparency in Brazil has undergone significant transformations, driven by legal frameworks such as the Lei Complementar nº 131/2009 and the Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011. The Controladoria-Geral da União (CGU) has been one of the main agents in this process, developing public transparency monitoring tools such as the Escala Brasil Transparente (EBT). Initially focused on passive transparency, the EBT has evolved into the 360° methodology, which assesses both proactive information disclosure and responses to access to information requests. In this context, the objective of this research is to investigate how the implementation of the Escala Brasil Transparente has contributed to the improvement of transparency and access to information practices in Brazilian states and municipalities since 2018. The study addresses central concepts such as Public Transparency, Access to Information, and Public Policy Monitoring, as presented in the theoretical framework. It adopts a qualitative and descriptive approach, combining bibliographic review, document analysis, and semi-structured interviews, enabling a critical analysis of the data. The results indicate that the EBT should not be viewed as a direct monitoring tool, but rather as a mechanism for evaluating and encouraging transparency within subnational entities. The CGU provides a methodology that supports the enhancement of transparency practices, while monitoring responsibilities lie with federal agencies. The research also shows that the EBT acts as a promoter of good practices, encouraging entities to correct deficiencies and improve their actions. Moreover, the data generated guide monitoring activities, making oversight more efficient and targeted. Therefore, the tool contributes not only to the promotion of transparency but also to the improvement of public governance.

**Keywords:** Public transparency. Lei de Acesso à Informação. Controladoria-Geral da União. Escala Brasil Transparente.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABM - Associação Brasileira de Municípios  
CGE-PA - Controladoria-Geral do Estado do Pará  
CGU - Controladoria-Geral da União  
CNM - Confederação Nacional de Municípios  
CTICC - Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção  
DASAI - Diretoria de Articulação, Supervisão e Monitoramento de Acesso à Informação  
DEIP - Diretoria de Estudos e Desenvolvimento da Integridade Pública  
EBT - Escala Brasil Transparente  
EBT 360º - Escala Brasil Transparente Avaliação 360º  
EUA - Estados Unidos da América  
FOIA - Freedom of Information Act  
FNP - Frente Nacional de Prefeitos  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LAI - Lei de Acesso à Informação  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
MBT - Mapa Brasil Transparente  
NAOP - Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção à Corrupção  
PPA - Plano Plurianual  
SIC - Serviço de Informação ao Cidadão  
SIP - Secretaria de Integridade Pública  
SNAS - Secretaria Nacional de Acesso à Informação  
SMA - Sistemática de Monitoramento e Avaliação de Programas  
SM&A - Sistemas de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas  
STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção  
UFPA - Universidade Federal do Pará

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>13</b>
2.1 Transparência Pública e acesso à informação.....	13
2.2 Monitoramento de políticas públicas.....	16
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>18</b>
3.1 Pesquisa documental.....	19
3.2 Entrevistas.....	20
3.3 Observação.....	22
3.4 Diários de Campo.....	22
3.5 Análise de dados.....	25
<b>4 RESULTADOS.....</b>	<b>25</b>
4.1 Escala Brasil Transparente e suas ações de monitoramento.....	25
4.2 Transparência e o acesso à informação nos estados e municípios brasileiros.....	28
4.3 Avanços e limites na implementação da Escala Brasil Transparente....	34
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>48</b>

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 –</b>	Mapa EBT: 3ª Edição Transparência Passiva .....	30
<b>Figura 2 –</b>	Mapa EBT: 1ª Avaliação 360º .....	31
<b>Figura 3 –</b>	Mapa EBT: 2ª Avaliação 360º .....	33

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICO

<b>Tabela 1 -</b>	Mapeamento de Atores e Ferramentas.....	26
<b>Tabela 2 –</b>	Resumo Simplificado das edições realizadas da EBT.....	37
<b>Gráfico 1 –</b>	Resumo gráfico dos dados consolidados das edições da EBT...	37

## 1. INTRODUÇÃO

Historicamente, o Brasil tem sido marcado por uma cultura de segredo (Jardim, 1999), com uma opacidade que cria barreiras significativas para a participação cidadã e o controle social efetivo, como informações, execuções de programas e políticas públicas com difícil acesso. Como aponta Jardim (1999, p. 21), o Estado brasileiro, desde seu surgimento no sentido estrito, no século XIX, “teve a opacidade e não a transparência como um dos seus mais nítidos atributos”. Apesar das diferentes opiniões sobre os motivos que justificam a presença do “segredo” na condução dos negócios públicos no Brasil, sua predominância ao longo da formação histórica é um ponto extremamente reconhecido nos estudos sobre transparência no país.

De acordo com Secchin (2008), as ações de promoção da transparência e o estímulo ao controle social fazem parte da atual política de prevenção e combate à corrupção adotada pelo Brasil. A transparência não se resume apenas na disponibilização de informação, mas também na qualidade que elas chegam, sendo assim, quanto mais informações de qualidade que uma sociedade possui, maior é sua capacidade de participar ativamente no processo decisório do governo.

No Brasil, a transparência da informação pública passou a ser um tema de maior destaque a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000) que estabelece exigências para a transparência na gestão fiscal. Desde então, outras normas legais, como a Lei da Transparência - Lei complementar nº 131/2009 (Brasil, 2009), que determina a divulgação em tempo real de informações públicas como receitas, despesas, salários de servidores e outros dados nos portais eletrônicos das diversas esferas governamentais e a Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011 (Brasil, 2011), que regulamenta o direito do cidadão ao acesso a informações públicas, iniciaram um processo de transformação na relação entre cidadãos e gestores públicos.

Essas leis estabeleceram a divulgação de informações públicas, seja de forma ativa ou passiva (mediante solicitação) como norma geral, em vez do sigilo. Isso inclui o fornecimento de dados em uma linguagem clara e acessível, sem obstáculos técnicos (Bairra et al., 2015).

A Controladoria-Geral da União (CGU), criada em 28 de maio de 2003 pela Lei nº 10.683, é o órgão central no combate à corrupção no Brasil, responsável pela

proteção do patrimônio público e pela promoção da transparência na gestão federal (Brasil, 2003).

A CGU liderou a elaboração da Lei de Acesso à Informação (LAI) e monitora sua aplicação no Poder Executivo Federal, destacando-se por fomentar a transparência e o controle social. Segundo a CGU, a transparência é o melhor instrumento contra a corrupção, funcionando como um mecanismo que incentiva gestões públicas responsáveis (Brasil, 2012).

A Escala Brasil Transparente (Transparência Passiva) é uma metodologia de avaliação de transparência que foi criada para fornecer os subsídios necessários à CGU no exercício das competências atribuídas pelos artigos 59 da Lei Complementar nº 101/2000 e 41 (I) da Lei de Acesso à Informação, assim como pelos artigos 68 (II) do Decreto nº 7.724/2012 e 18 (III) do Decreto nº 8.910/2016. Essa metodologia é uma ferramenta de monitoramento da transparência pública e avalia o grau de cumprimento de dispositivos da LAI (Brasil, 2019). Posteriormente, a EBT criou a metodologia de avaliação 360°. De acordo com a CGU (2019), a EBT 360° abrange critérios de transparência ativa e passiva. Isso significa que, além de avaliar a existência de canais (presencial e eletrônico) para que os cidadãos realizem solicitações de informação, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e o atendimento desses pedidos, a CGU também analisou como os governos estaduais e municipais disponibilizam na internet dados como receitas e despesas, licitações e contratos, estrutura administrativa, obras públicas, servidores, entre outros (Brasil, 2024a).

De acordo com CGU (2024b), já foram finalizadas cinco versões da EBT, a primeira versão publicada no primeiro semestre de 2015, a segunda no segundo semestre do mesmo ano (EBT 2.0) e a terceira versão em 2017 (EBT 3.0). As três edições da EBT concentram-se na transparência passiva, realizando solicitações efetivas de acesso à informação aos órgãos públicos avaliados, a fim de medir sua capacidade de resposta e conformidade com a LAI. A pesquisa é composta por 12 quesitos, que abordam aspectos da regulamentação do acesso à informação e a presença do SIC.

Já as outras duas versões, contam com uma inovação na tradicional metodologia de avaliação da transparência pública adotada pela CGU, a avaliação 360°. A primeira edição foi publicada em 2018 e a segunda em 2020, essa avaliação incluiu elementos da transparência ativa, como a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesas, licitações e contratos, estrutura administrativa,

servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outros (Brasil, 2024). A metodologia de avaliação 360º iniciou um novo ciclo no monitoramento da transparência pública, visando a análise do impacto dessa abordagem na prática da transparência e na eficácia do monitoramento, destacando as mudanças observadas ao longo do tempo e os desafios enfrentados nesse processo, como avanços na clareza das informações públicas e melhorias nos mecanismos de acesso.

Nesse contexto, surge a questão de pesquisa a ser respondida: de que maneira a aplicação da Escala Brasil Transparente tem contribuído para o aprimoramento das práticas de transparência e acesso à informação nos estados e municípios brasileiros desde 2018?

Assim, o objetivo geral é averiguar de que maneira a aplicação da Escala Brasil Transparente (EBT) tem contribuído para o aprimoramento das práticas de transparência e acesso à informação nos estados e municípios brasileiros desde 2018. E os objetivos específicos consistem em:

- Descrever as ações de monitoramento da Escala Brasil Transparente desde 2018;
- Investigar se as ações têm sido eficazes visando a transparência e o acesso à informação nos estados e municípios brasileiros;
- Identificar se as práticas de transparência e acesso à informação foram aprimoradas desde a etapa anterior da implementação da Escala Brasil Transparente.

O interesse na pesquisa concentrou-se em compreender como a aplicação da EBT contribui para o aprimoramento da transparência no Brasil, especialmente em sua relação com o controle social e a eficácia no acesso à informação.

As iniciativas inovadoras de promoção da transparência no Brasil ganharam destaque nos últimos anos, especialmente após a implementação de legislações como a LAI (Brasil, 2011). No entanto, garantir a aplicação eficaz dessas normas em estados e municípios exige mecanismos de avaliação e monitoramento que incentivem boas práticas e identifiquem desafios na execução dessas políticas.

A Escala Brasil Transparente é uma das principais ferramentas criada pela CGU para medir o grau de transparência nos entes federativos brasileiros. Desde sua criação em 2015, a EBT tem sido utilizada como ferramenta de diagnóstico, avaliando a implementação de políticas de acesso à informação e fornecendo dados que auxiliam no aprimoramento das práticas de gestão pública. Por meio do

monitoramento contínuo, a escala não apenas avalia o cumprimento de obrigações legais, mas também serve como um estímulo para que estados e municípios adotem medidas mais efetivas de transparência (Brasil, 2024b).

Portanto, o presente trabalho parte de uma análise qualitativa, para investigar as práticas de aplicação da EBT, com o objetivo de averiguar suas ações e contribuições para o aprimoramento da transparência e do acesso à informação para os cidadãos. Esta pesquisa também pretende contribuir para novos estudos voltados para a transparência pública e o acesso à informação.

O trabalho é composto por cinco partes, contando com a introdução. A segunda parte é resumo do referencial teórico, dividido em dois tópicos, Transparência Pública e Acesso à Informação e Monitoramento de políticas públicas. A terceira parte apresenta os procedimentos metodológicos. Por fim, a quarta parte, traz os resultados, obtidos das entrevistas, da revisão documental e da observação. Ao final, serão apresentadas as considerações finais do estudo.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

O tópico apresenta os principais conceitos utilizados no estudo, como Transparência Pública e Acesso à Informação e Monitoramento de Políticas Públicas, uma vez que a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, com a contribuição da Escala Brasil Transparente, tem ajudado no fortalecimento do controle social e na melhoria da gestão pública (CGU, 2020; Lei nº 101/2000; Lei nº 12.527/2011), sendo o monitoramento importante para a eficácia dessas ações.

### **2.1 Transparência pública e acesso à informação**

Segundo O'Donnell (1994), democracias delegativas tendem a restringir o papel do cidadão à escolha de representantes, enquanto democracias mais consolidadas oferecem mecanismos institucionais que permitem o monitoramento e a participação ativa da sociedade. Nesse contexto, a transparência surge como um elemento essencial para reduzir assimetrias informacionais entre governo e sociedade, promovendo maior responsividade dos gestores públicos.

A transparência é compreendida como um princípio essencial para a governança pública, promovendo o acesso irrestrito a dados governamentais, disponibilizados de forma clara, compreensível e acessível ao cidadão comum (Cruz et al., 2012), que pode também atuar como um mecanismo de dissuasão contra práticas corruptas, aumentando a visibilidade das decisões e ações governamentais. Além disso, a transparência melhora a eficiência administrativa ao permitir um melhor monitoramento dos gastos públicos e da alocação de recursos (Meijer, 2013).

De acordo com Gomes Filho (2005), a implementação de políticas de transparência na gestão pública deve considerar duas dimensões. A primeira diz respeito à disposição do detentor do poder em remover barreiras que dificultem o acesso à informação por parte dos governados. A segunda está relacionada à vontade de fornecer informações, assegurando que o poder seja visível para aqueles sobre os quais é exercido. Nesse contexto, o conceito de acesso à informação pública é entendido como a concretização da transparência pública (Angélico, 2012), sendo que a transparência na gestão pública só é efetiva quando permite a participação do cidadão (Casali, 2014). Assim, a transparência não se limita à simples disponibilização de dados, mas envolve a criação de um espaço para interação entre quem divulga as informações e o público interessado (Casali, 2014).

A concepção de acesso à informação está alinhada à teoria da liberdade discutida por Kant (2008). Para o filósofo, a liberdade humana está profundamente conectada à racionalidade e à autonomia, significando que a verdadeira liberdade só é possível quando nossas ações são orientadas pelos próprios processos de pensamento e reflexão, e não por forças externas (Kant, 2008). Nesse sentido, para ele, o acesso à informação se revela um requisito indispensável para a autonomia, pois, é apenas por meio de informações completas que as pessoas são capazes de agir conforme um propósito escolhido por elas.

O acesso à informação se expandiu de maneira significativa no contexto das legislações nacionais. Ackerman e Sandoval-Ballesteros (2006) destacam a “explosão global de leis de acesso à informação”. Em 1986, menos de dez países possuíam tais legislações, enquanto em outubro de 2005 esse número já havia subido para 56. Após a publicação do estudo, mais de 130 países em novembro de 2017 passaram a adotar a legislação. A América Latina foi, possivelmente, a região onde o acesso à informação mais se fortaleceu (Riegner, 2017).

No Brasil, o acesso à informação é um direito fundamental que está previsto no ordenamento jurídico art. 5º inciso XXXIII, bem como no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal de 1988. A lei possui abrangência nacional e é aplicável e deve ser observada por todos os entes da federação brasileira – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2011). A Lei 12.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) é um dos principais pilares da promoção da transparência e uma ferramenta essencial no controle social sobre as políticas públicas do país. A Controladoria-Geral da União desempenha um papel importante na aplicação desta lei, monitorando e orientando os órgãos públicos para garantir que o direito à informação seja cumprido (Brasil, 2024).

A implementação da LAI enfrenta desafios, como a interpretação ambígua de seus dispositivos e a resistência de setores governamentais em divulgar informações sensíveis (Cunha Filho, 2019). Inspirada em legislações internacionais, como o Freedom of Information Act (FOIA) dos Estados Unidos, a LAI tem como objetivo garantir maior acesso à informação, mas sua efetividade não depende apenas da legislação em si, mas também da sua aplicação prática e do compromisso com a transparência, ou seja, é também necessário fortalecer uma cultura de transparência, onde gestores e cidadãos compartilham o compromisso com a divulgação e o acesso às informações públicas (Valle, Plotegher, Pelisson e Côgo, 2018). Félix (2011) observa que, apesar de o Brasil ter avançado consideravelmente, ainda precisa melhorar em centralização das informações, padronização dos dados e acessibilidade das plataformas, seguindo boas práticas já consolidadas nos EUA como exemplo, o FOIA.

No contexto da administração pública brasileira, a transparência proativa tem ganhado destaque como um fator essencial para o fortalecimento da governança e do desenvolvimento econômico, conforme ressalta o estudo de Félix (2011). A autora diferencia transparência relativa, que ocorre a partir de pedidos formais de acesso à informação, da transparência proativa, que consiste na divulgação voluntária e antecipada de dados pelo poder público. Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União tem um papel fundamental na implementação de ferramentas como o portal da transparência, que disponibiliza informações sobre gastos públicos, transferências de recursos, licitações e remuneração de servidores. Félix (2011) defende que a divulgação ativa de informações, principalmente pela internet, aumenta o engajamento da sociedade, contribui para a redução da corrupção e fortalece a prestação de contas.

Existem diversas formas de avaliar a transparência, algumas das quais foram desenvolvidas pela própria administração pública. Um exemplo é a Escala Brasil Transparente, criada pela CGU, com o objetivo de avaliar o nível de transparência pública nos estados e municípios brasileiros. A escala considera critérios como a disponibilização de informações relacionadas à gestão pública, permitindo que cidadãos e organizações monitorem e cobrem a administração pública por meio de uma maior transparência. Para isso, também tem realizado monitoramento dessas ações visando aperfeiçoar a implementação da ferramenta.

## **2.2 Monitoramento de políticas públicas**

A partir das décadas de 1970 e 1980, surgiu o modelo gerencial na administração pública ou como também chamado, a Nova Gestão Pública (New Public Management, (Hood, 1991) impulsionado pela busca por mais eficiência e inspirado nas reformas implementadas nos Estados Unidos e no Reino Unido (Osborne & Gaebler, 1993). Esse movimento inspirou diversas mudanças institucionais em países em desenvolvimento, como o Brasil, onde passou a influenciar diretamente o desenho de políticas públicas e a lógica de gestão estatal a partir da década de 1990 (Peci, 2010; Bresser-Pereira, 2017). No contexto brasileiro, a adoção dessas práticas gerenciais influenciou significativamente o modo como o Estado passou a formular e executar suas políticas públicas, introduzindo novos instrumentos de planejamento, monitoramento e controle (Arretche, 1999; Farah, 2001).

Jannuzzi (2013) define que o monitoramento oferece informações rápidas sobre a operação dos programas, permitindo correções e melhorias nas políticas públicas. O sucesso depende de um sistema bem estruturado, atendendo às necessidades dos gestores e com indicadores-chave que reflitam o programa e seus pontos críticos.

Dessa forma, a literatura sobre monitoramento de políticas públicas difere em dois conceitos. Garcia (2001) define o monitoramento como um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de políticas, programas ou projetos, baseado em um conjunto restrito, mas significativo de informações. Esse processo permite uma avaliação situacional rápida e a identificação de fragilidades na execução. Entretanto, Rua (2004) também vê o monitoramento como um processo sistemático e contínuo com maior ênfase no caráter adaptativo da prática. Porém, o monitoramento, nesse caso, não se limita apenas ao acompanhamento das ações, mas se preocupa com a

capacidade de adaptação das ações conforme a evolução do contexto. Assim, enquanto um foca na detecção de falhas e correções rápidas, o outro destaca a importância de ajustes contínuos para assegurar o sucesso ao longo do tempo, enfatizando a adaptação constante.

Com isso, o monitoramento de políticas públicas é uma ferramenta fundamental para a gestão pública orientada por evidências, pois permite acompanhar a execução de programas, apoiar a tomada de decisão e fortalecer a transparência e apoiar a tomada de decisões fundamentadas em evidências (Castro & Ribeiro, 2019). Como a EBT funciona como uma ferramenta de transparência pública onde produz dados sobre o cumprimento da LAI e outras normas de transparência ativa, esses dados contribuem para a avaliação e oferecem evidências sobre o grau de transparência nos estados e municípios, o que pode ajudar na formulação ou correção de políticas públicas.

McDavid e Hawthorn (2006) e Owen (2007) reforçam a importância do monitoramento como parte integrante dos sistemas de gestão de políticas públicas. Eles argumentam que o monitoramento não apenas acompanha a execução das atividades, mas também fornece dados para a avaliação de resultados e impactos. No entanto, Worthen et al. (2004) alertam para o risco de interpretações falsas dos resultados de monitoramento, especialmente quando os indicadores são mal escolhidos ou mal interpretados, prejudicando a tomada de decisão e a credibilidade dos estudos avaliativos. Diante disso, se os critérios da EBT forem mal aplicados ou compreendidos, tem o risco de gerar resultados imprecisos, comprometendo o uso efetivo das evidências na tomada de decisão.

Por outro lado, Cavalcante (2007) destaca o "incrementalismo" na alocação de recursos, onde a distribuição se baseia em gastos passados, não em resultados efetivos. Já Diamond (2007) observa que países emergentes, como o Brasil, ainda enfrentam dificuldades em adotar orçamentos baseados em desempenho. Acrescenta Costa e Castanhar (2003) que a administração pública brasileira negligenciou historicamente a avaliação de programas, priorizando a formulação das políticas. O foco no controle orçamentário afeta a eficácia dos programas, já que a execução financeira não reflete os objetivos alcançados. Diante disso, Giacomoni (2010) destaca que as crises econômicas das décadas de 1980 e 1990 evidenciaram a necessidade de integrar planejamento e orçamento.

Nesse contexto, Cardoso Jr. (2015) propõe o monitoramento estratégico, entendido como prática contínua e integrada ao planejamento e à gestão governamental. A sua metodologia proposta envolve uma plataforma de harmonização lógica de informações, que permite analisar de forma articulada as capacidades institucionais, os processos internos e as entregas públicas. Assim, o monitoramento deixa de ser uma atividade pontual e passa a ocupar um papel central na governança das políticas públicas.

Mais recentemente, o Ministério da Cidadania (2022) passou a utilizar o modelo lógico como ferramenta de apoio ao monitoramento e suas ações. Esse modelo facilita a definição de indicadores relevantes “com custos possíveis” e utilidade analítica. Por meio dele, insumos, atividades, produtos e resultados são organizados de forma coerente (Brasil, 2022, p. 39).

No que diz respeito à transparência, Oliveira Júnior, Jordão e Castro Júnior (2014) destacam a importância de um sistema de monitoramento alinhado à Lei de Acesso à Informação, enfatizando a necessidade de identificar opacidades que dificultem o acompanhamento das ações governamentais. Embora a lei promova transparência e controle social, especialmente em relação aos resultados do Plano Plurianual (PPA), ainda persistem desafios na mensuração de resultados, na definição de indicadores e na efetividade dos mecanismos de controle. Oliveira Júnior et al. (2014) ressaltam ainda que a LAI, ao estabelecer a transparência como regra e o sigilo como exceção, representa uma mudança significativa na cultura administrativa pública. A lei é fundamental para o monitoramento dos programas do PPA, que organizam os objetivos e metas da administração pública. E a implementação de uma Sistemática de Monitoramento e Avaliação de Programas (SMA) visa garantir a participação da sociedade, promovendo maior transparência.

No caso desta pesquisa, será analisado como tem sido realizado pela CGU o monitoramento da Escala Brasil Transparente (EBT) de forma a contribuir para o aprimoramento das práticas de transparência e acesso à informação nos estados e municípios brasileiros.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa são orientados por uma abordagem qualitativa e descritiva, conforme autores como Oliveira (2008) e Flick

(2009), que ressaltam contribuições sobre análises qualitativas. Em relação a isso, alguns desses conceitos e técnicas foram considerados para o estudo relacionado às metodologias da Escala Brasil Transparente, no âmbito da Controladoria-Geral da União. Para alcançar os objetivos, foi realizado primeiramente um levantamento bibliográfico, etapa fundamental em qualquer pesquisa acadêmica, na qual se realiza uma análise crítica da literatura existente sobre os temas (Lakatos et al, 2003). Neste estudo foi feito para identificar, compreender e discutir as principais teorias, conceitos, abordagens e resultados de pesquisas anteriores relevantes para o assunto investigado. E a coleta de dados se constitui de duas principais técnicas: pesquisa documental e entrevistas individuais semiestruturadas, conforme descritas a seguir.

### **3.1 Pesquisa documental**

A pesquisa documental foi conduzida para analisar as práticas de monitoramento e transparência no período de 2018 a 2024. Esse recorte temporal foi escolhido para compreender a evolução das políticas públicas de transparência, especialmente considerando as mudanças políticas e administrativas no Brasil.

Foram analisadas legislações que nortearam a transparência e o acesso à informação. Dentre elas, destaca-se o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, garantindo o acesso às informações públicas, conforme previsto na Constituição (art. 5º, inciso XXXIII; art. 37, §3º; art. 216, §2º). A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas e responsabilidade fiscal, também foi fundamental, assim como a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que determina a disponibilização em tempo real das informações sobre a execução orçamentária e financeira de todos os entes federativos.

Na análise de documentos, foi considerado o conteúdo das avaliações e formulários de monitoramento aplicados aos entes federados, disponibilizados no site do Mapa Brasil Transparente. Esses formulários registram informações detalhadas sobre o cumprimento das exigências da Lei de Acesso à Informação, abrangendo aspectos como a qualidade dos serviços de atendimento ao cidadão, a divulgação de informações institucionais e financeiras, além da usabilidade e acessibilidade dos portais de transparência (Brasil, 2024b).

A partir desses dados, o MBT avalia e classifica os municípios participantes da avaliação, atribuindo notas com base em critérios específicos. Entre os aspectos analisados estão a existência de canais para pedidos de acesso à informação, a transparência ativa (disponibilização espontânea de informações públicas), a resposta a solicitações de cidadãos e a conformidade com a legislação vigente. Outros critérios incluem a divulgação de informações sobre receitas e despesas, licitações e contratos,

Os dados dessas avaliações e formulários estão disponíveis para download em formato Excel, com isso foi sistematizado para a análise qualitativa das respostas fornecidas pelos entes. Para a análise mais detalhada foi selecionada a 3ª Edição da EBT Transparência Passiva, 1ª Avaliação 360° e 2ª Avaliação 360°, considerando o recorte do período da pesquisa.

Esses dados sistematizados foram manipulados em ambiente de Sistema de Informação Geográfica (SIG) e de acordo com o Sistema de Coordenadas Geográficas, do Datum SIRGAS 2000. Foram analisados os municípios, incluindo todas as capitais, com base nas respostas registradas na planilha Excel à pergunta sobre a regulamentação da LAI. Os entes que responderam 'SIM' e 'NÃO' foram representados com as cores verde e vermelho, respectivamente.

Também foram obtidos dados por meio de downloads da plataforma do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) da malha municipal do ano de 2017, correspondente ao ano de referência adotado pela EBT. Após o processamento de todos os dados no software QGIS versão 3.36.3 (QGIS Development Team, 2024), foram gerados como resultado três mapas das edições da EBT, permitindo a identificação das regiões que regulamentam ou não a LAI, além de evidenciar mudanças nas abordagens metodológicas adotadas, como a alteração do critério de seleção que anteriormente incluía municípios com menos de 50 mil habitantes e, na nova metodologia, considera apenas aqueles com população superior a esse número, o que contribui para a compreensão dos avanços, retrocessos e padrões.

Além disso, foram examinados documentos complementares, tais como relatórios anuais da EBT, notas técnicas e normativas que regulamentam o processo de avaliação da transparência. Esses documentos foram necessários para compreender os critérios adotados pela CGU no monitoramento da transparência e das mudanças implementadas ao longo das edições da EBT.

### **3.2 Entrevistas**

Segundo Oliveira (2008), as entrevistas são aplicadas para que se obtenha informações, podendo ser classificadas em estruturadas, não estruturadas ou completamente abertas e semi-estruturadas. Para Ludke e André (1986), a grande vantagem das entrevistas é a captação imediata e coerente da informação desejada.

Nesse contexto, as entrevistas individuais semiestruturadas são organizadas para a coleta de dados em que o pesquisador utiliza um roteiro de questões previamente elaborado, mas com flexibilidade para explorar respostas e temas novos que surgem durante a entrevista (Oliveira, 2008).

As entrevistas foram realizadas com servidores da CGU envolvidos no processo de implementação da EBT. Antes de conduzir as entrevistas, foram feitos um roteiro e uma análise detalhada do programa da EBT, para obter informações sobre a usabilidade, estrutura e funcionalidades, bem como uma revisão dos relatórios anuais para compreender os principais resultados obtidos ao longo dos anos e as metodologias empregadas.

Foram três os entrevistados previamente selecionados, sendo o Chefe da Divisão de Promoção de Acesso à Informação, vinculado à Coordenação-Geral de Promoção e Monitoramento de Acesso à Informação, na Secretaria Nacional de Acesso à Informação (SNAI/CGU); o Auditor Federal e Chefe do Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção à Corrupção (NAOP); e o Auditor Federal de Finanças e Controle, coordenador do Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção da Corrupção, CGU-Regional/Pará, relevante no contexto do monitoramento da EBT. Foram escolhidos devido às suas experiências e envolvimento direto nas ações analisadas, sendo essenciais para a pesquisa. Todos os entrevistados participaram de todas as edições da EBT, contribuindo tanto na formulação das métricas e da logística quanto na avaliação propriamente dita. Neste relatório, os entrevistados serão identificados nesta ordem como entrevistados 1, 2 e 3.

A primeira entrevista ocorreu de forma presencial com o entrevistado 1, nas dependências da SNAI/CGU. Já a segunda entrevista foi realizada com o entrevistado 2, por meio do envio das questões por e-mail, com as respostas sendo retornadas também via correio eletrônico. E por fim, a terceira entrevista foi conduzida de forma remota, através da plataforma Teams, com o entrevistado 3, sendo a gravação autorizada durante a conversa. As entrevistas foram gravadas com aparelho de áudio, realizadas de forma presencial ou eletrônica, sempre com a devida autorização dos

entrevistados. Cada entrevista teve duração média de 30 minutos. A transcrição das gravações foi realizada utilizando os recursos do próprio gravador de áudio no celular, além da transcrição automática fornecida pela plataforma Teams, que serviu como apoio para a transcrição manual, realizada posteriormente.

### **3.3 Observação**

A observação é uma etapa complementar, embora não seja uma das técnicas centrais da pesquisa, tem sua importância, pois nela o pesquisador obtém experiências e interpretações ao participar ativamente das relações e ações dentro do contexto investigado (Moreira, 2022). Esse processo permite uma compreensão mais rica e contextualizada dos fenômenos estudados, contribuindo para uma análise mais profunda, ao observar diretamente o comportamento dos participantes, as dinâmicas do ambiente, aptidões, história de vida, bagagem cultural, social e profissional (Ludke e André, 1986). Segundo Moreira (2002, p.52), “a observação participante é conceituada como sendo uma estratégia de campo que combina ao mesmo tempo a participação ativa com os sujeitos, a observação intensiva em ambientes naturais, entrevistas abertas informais e análise documental”.

Nisso, oferece uma perspectiva única que pode complementar as informações obtidas por meio de outras técnicas, como as entrevistas e a pesquisa documental. Durante a pesquisa de campo, foi possível acompanhar de forma direta os processos relacionados ao estudo, anotando detalhes sobre as dinâmicas, interações, estratégias e reuniões. As anotações de campo são fundamentais para registrar aspectos que podem não ser capturados por entrevistas ou documentos, proporcionando uma visão mais completa do fenômeno estudado.

Nesse sentido, a primeira visita à CGU durante a residência proporcionou uma observação ativa de conhecimento do local da pesquisa, registrando percepções, anotações sobre o ambiente físico e da participação como ouvinte na reunião. Logo depois, foi possível observar mais um pouco a dinâmica da EBT com conversa informal previamente agendada com o servidor da CGU que foi o principal informante. O processo de observação e desenvolvimento da pesquisa foi registrado em quatro diários de campo, descritos a seguir.

### **3.4 Diários de Campo**

O diário de campo é uma ferramenta essencial na pesquisa qualitativa, configurando-se como um registro reflexivo e sistemático de tudo o que o pesquisador observa, ouve, experimenta e pensa durante o processo de coleta de dados (Minayo, 2014). Ele permite não apenas documentar os dados, mas também analisar e interpretar de forma mais aprofundada as situações observadas, considerando as percepções do próprio pesquisador no contexto investigado.

Ao longo da pesquisa foram elaborados quatro diários de campo que buscaram responder às questões levantadas nos objetivos desta pesquisa. Os diários relatam desde o contato inicial com a Controladoria-Geral da União com a ambientação no órgão até a realização das entrevistas e a análise preliminar dos dados.

O primeiro diário registrou o início das atividades na CGU, destacando a ambientação no órgão apresentando sua estrutura organizacional e detalhando as competências da Secretaria Nacional de Acesso à Informação (SNAI) e da Secretaria de Integridade Pública (SIP), que trabalham com ações voltadas à transparência e ao combate à corrupção. A visita realizada em 27 de novembro de 2024 à Secretaria de Integridade Pública possibilitou a participação em uma reunião com o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC) e a Diretoria de Estudos e Desenvolvimento da Integridade Pública (DEIP). Esta experiência contribuiu para a compreensão do funcionamento institucional da CGU e das ações em curso voltadas à melhoria da governança pública. No segundo diário, foi registrado o avanço da pesquisa sobre as metodologias da EBT. A visita realizada no dia 10 de dezembro de 2024 possibilitou o primeiro contato com o Auditor Federal de Finanças e Chefe da Divisão de Promoção de Acesso à Informação, vinculado à Diretoria de Articulação, Supervisão e Monitoramento de Acesso à Informação (DASAI). Durante esse encontro, foram discutidas as mudanças administrativas na gestão da EBT, anteriormente atribuída à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e, atualmente, sob responsabilidade da SNAI e da SIP. Também foram abordadas a crescente demanda pela EBT por parte de pesquisadores e gestores públicos, além das melhorias implementadas na plataforma digital Mapa Brasil Transparente. Com base nessas informações, foram organizadas entrevistas semiestruturadas e aprofundada a análise documental, a partir de dados fornecidos pelos entrevistados e artigos selecionados. As informações coletadas foram utilizadas como base para a pesquisa documental e as entrevistas, ampliando a compreensão

do monitoramento realizado nos estados e municípios a partir das contribuições feitas pela EBT.

O terceiro diário registrou o aprofundamento das entrevistas e da análise dos dados das avaliações da EBT. Em 17 de dezembro de 2024, foi realizada uma entrevista presencial com o Chefe da Divisão de Promoção de Acesso à Informação na CGU. Previamente, foi enviada uma carta de autorização solicitando permissão para gravação de áudio e uso das informações para fins acadêmicos. A entrevista abordou a trajetória da EBT desde seu início, os resultados alcançados, os desafios enfrentados e as inovações adotadas. O entrevistado também indicou outros dois profissionais da CGU: um Auditor Federal e Chefe do Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção à Corrupção (NAOP) na Paraíba e outro Auditor Federal e Coordenador do Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção da Corrupção na CGU-Regional/Pará. Ambos aceitaram participar da pesquisa, contribuindo com entrevistas por e-mail e via Teams, além do envio de materiais e informações complementares. Após essas entrevistas, iniciou-se a análise dos dados coletados, com o objetivo de compreender de forma mais abrangente como o monitoramento da EBT tem contribuído para o fortalecimento das práticas de transparência e acesso à informação em estados e municípios brasileiros.

Por fim, o quarto diário concentrou-se na análise parcial dos resultados e na descrição dos procedimentos metodológicos adotados. As entrevistas semiestruturadas foram fundamentais para coletar o máximo de informações sobre a EBT desde sua criação. Durante essa etapa, o Entrevistado 1 também comentou sobre o programa Time Brasil, que, embora não seja diretamente ligado à SNAI, é gerenciado pela SIP e atua no apoio aos municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação de forma mais abrangente que a EBT. O programa permite uma atuação mais próxima dos gestores locais, buscando entender e enfrentar os desafios práticos encontrados. A EBT, por sua vez, tem se mostrado uma ferramenta de orientação e estímulo importante para identificar áreas que ainda precisam de regulamentação e aprimoramento, como a classificação das informações públicas. No entanto, apesar dos avanços metodológicos, foi possível perceber que a CGU ainda enfrenta dificuldades para identificar com precisão quais municípios já regulamentaram a Lei de Acesso à Informação, devido à falta de ferramentas que possibilitem uma aplicação mais ampla. Esse desafio não se limita à capacitação, mas

envolve também a necessidade de melhores instrumentos de coleta e análise de dados.

Diante desses quatro registros, o diário de campo demonstrou sua importância não apenas como instrumento de documentação, mas como uma rica fonte de análise crítica e aprofundamento sobre os processos institucionais, os avanços e as limitações do monitoramento da transparência pública no Brasil.

### **3.5 Análise de dados**

Os resultados foram discutidos com utilização da técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2011) com base em categorias extraídas dos objetivos específicos da pesquisa. É uma técnica amplamente utilizada em pesquisas qualitativas, interpretada de forma sistemática, objetiva e replicável, que permite identificar padrões, tendências em diferentes tipos de dados, como entrevistas, discursos e documentos.

O processo ocorreu em três etapas: a pré-análise, onde foi feita a seleção e organização do material e definido o corpus, considerando critérios de inclusão e exclusão dos documentos e roteiros das entrevistas. Em seguida, a etapa de análise do material, os dados foram lidos e categorizados de forma detalhada de acordo com os objetivos da pesquisa. E na interpretação dos resultados, foi realizada uma análise crítica dos documentos e das entrevistas, para identificar as lacunas.

A partir dessa organização, foi possível identificar padrões e recorrências nos relatos dos entrevistados, os quais foram posteriormente conectados com a teoria, para garantir uma interpretação mais aprofundada.

## **4. RESULTADOS**

Esta etapa apresenta os resultados obtidos, com base nos objetivos deste estudo. O primeiro tópico, apresenta as ações de monitoramento da ferramenta Escala Brasil Transparente, o segundo analisa a eficácia dessas ações para melhorar a transparência e o acesso à informação, e o terceiro avalia o aprimoramento das práticas desde a etapa anterior à implementação da EBT.

### **4.1 Escala Brasil Transparente e suas ações de monitoramento**

O monitoramento das ações governamentais, quando realizado em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, é fundamental para promover a transparência pública, conforme apontam Oliveira Júnior, Jordão e Castro Júnior (2014). E é por meio desse processo que se torna possível identificar áreas de opacidade que dificultam o controle social. A Escala Brasil Transparente, conduzida pela Controladoria-Geral da União, representa uma dessas ferramentas de monitoramento voltada para o fortalecimento das práticas de transparência pública nos estados e municípios brasileiros.

Porém, quando se trata sobre o funcionamento desse monitoramento da Escala Brasil Transparente, é explicado pelo entrevistado 3 que:

A EBT não é uma ação de monitoramento com a medida da CGU, ela se aplica aos entes subnacionais, no caso estados e municípios e não é competência da CGU realizar um monitoramento enquanto atividade de fiscalização, digamos assim, do cumprimento daquelas exigências no caso de transparência.

O entrevistado 2 complementa que a CGU atua de maneira normativa e monitora apenas os órgãos federais:

A EBT é uma contribuição da CGU para o estímulo à transparência pública nacional, porém, não existe ação específica de monitoramento desses entes. A divulgação da EBT visa fomentar o controle social da transparência pública, portanto, cabe ao controle social esse monitoramento.

Assim, a EBT não deve ser vista como uma ferramenta de monitoramento direto, mas como uma ferramenta de avaliação e incentivo à transparência nos entes subnacionais e ao estímulo do controle social. A CGU fornece uma metodologia para que esses entes aprimorem suas práticas, mas a fiscalização direta cabe aos órgãos federais tais como os Tribunais de Contas, responsáveis por monitorar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal nos âmbitos estadual e municipal.

A seguir, é apresentado uma tabela que identifica os atores envolvidos, quem são, suas respectivas funções e a descrição das atividades que desempenham:

**Tabela 1 - Mapeamento de Atores e Ferramentas**

<b>Órgão central do Governo Federal</b>	Controladoria-Geral da União (CGU)	Desenvolver metodologia, fiscalizar órgãos federais e apoiar entes subnacionais na transparência	Fornece a metodologia da EBT, avalia, fiscaliza órgãos do Poder Executivo Federal e contribui para o aprimoramento das práticas de transparência em estados e municípios.
<b>Órgãos Federais de Controle e Fiscalização</b>	Tribunais de Contas; Ministérios Públicos	Monitorar práticas de transparência nos estados e municípios	São responsáveis pelo monitoramento e pela fiscalização das ações de transparência em nível estadual e municipal, garantindo o cumprimento das normas legais e incentivando melhorias nas práticas adotadas
<b>Ferramenta pública de avaliação e diagnóstico / Ferramenta de monitoramento da transparência pública</b>	Escala Brasil Transparente (EBT)	Avaliar e incentivar práticas de transparência nos entes subnacionais	Induz boas práticas e estimula a correção de deficiências. Avalia a implementação de políticas de acesso à informação e fornece dados para aprimorar a gestão pública. Utiliza metodologias de Transparência Passiva (atendimento a pedidos) e Avaliação 360º (transparência ativa e passiva).

<b>Entidades</b>	Estados e Municípios	Implementar práticas de transparência e acesso à informação. Ex: EBT.	Respondem à avaliação da EBT, adotam medidas para atender aos critérios de transparência ativa e passiva e disponibilizam dados e informações oficiais.
------------------	----------------------	---	---

**Fonte:** Elaboração própria.

O entrevistado 3 ainda ressalta que “a EBT, desde o início, funciona como um indutor para que os próprios entes, vendo aquela situação, melhorem e adotem ações” e “utilizar o trabalho da EBT como base para a adaptação de fiscalização junto a esses entes que foram avaliados”. Dessa forma, segundo o entrevistado, os entes são motivados a corrigir deficiências e a implementar melhorias.

Além disso, os dados gerados pela EBT podem orientar as ações de fiscalização, permitindo que órgãos ajustem suas atividades de monitoramento e controle. Assim, a ferramenta não só promove a transparência, mas também contribui para uma fiscalização mais eficiente e direcionada.

## **4.2 Transparência e acesso à informação nos estados e municípios brasileiros**

Como mencionado na introdução deste trabalho, a Escala Brasil Transparente foi criada pela Controladoria-Geral da União como uma metodologia para medir os níveis de transparência pública em estados e municípios brasileiros, avaliando o grau de cumprimento da Lei de Acesso à Informação e também da Lei complementar 131/2009 (Brasil, 2024; Brasil, 2009). Além disso, seus resultados servem de apoio para que os órgãos de controle e fiscalização que atuam no âmbito estadual e municipal monitorem o cumprimento das legislações.

Para o cidadão, o direito ao acesso a informações públicas é indispensável (Brasil, 2011). Por esse motivo, uma política de acesso e de transparência deveria ser aplicada em todas as esferas. Com esse raciocínio, a CGU deu início a verificação do

grau de aderência dos entes federativos às obrigações de transparência por meio da EBT, a evolução dos indicadores obtidos nas edições comprovou a importância dessa ação (CGU, 2018).

Segundo o Entrevistado 3, a Escala Brasil Transparente desempenha um papel crucial no impulso à transparência pública no Brasil e também no fortalecimento da Lei de Acesso à Informação. A Controladoria-Geral da União, ao avaliar e divulgar as práticas de transparência dos estados e municípios, demonstra que a EBT não apenas evidencia as deficiências na divulgação de informações públicas, mas também motiva os entes a melhorarem a acessibilidade dos dados. Essa divulgação cria um "constrangimento positivo", ou seja, ao expor as falhas na transparência, a ferramenta pressiona a tomarem medidas corretivas.

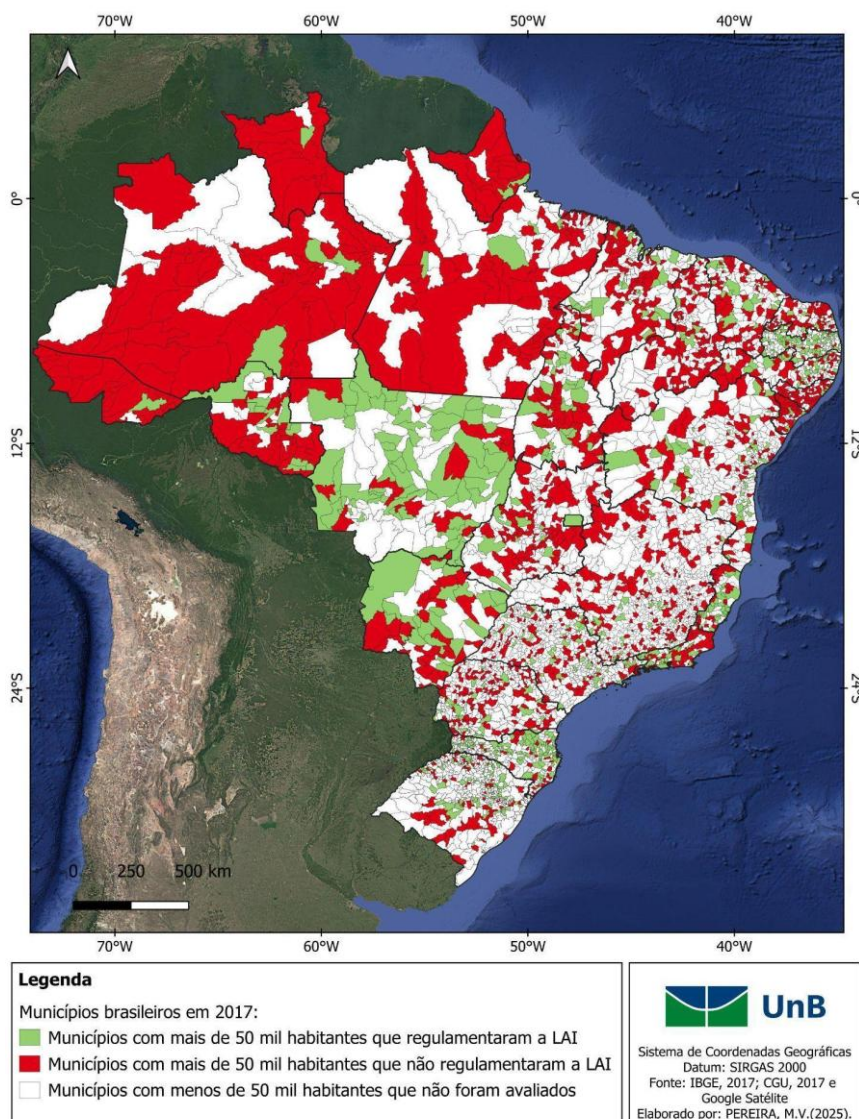
Para o Entrevistado 3, esse mecanismo de visibilidade também impacta os órgãos de controle, que se veem desafiados a atuar de maneira mais eficiente, diante da situação exposta. Ao fazer isso, a EBT colabora para o fortalecimento da implementação da LAI, garantindo que os direitos dos cidadãos ao acesso à informação sejam respeitados e promovidos de forma mais eficaz.

Em sua primeira edição, a metodologia da EBT focou na transparência passiva, ou seja, na disponibilização das informações por meio de canais como o SIC, regulamentado pela LAI em 2012. No entanto, a Lei Complementar 131/2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe a exigência de que os entes públicos criassem portais de transparência para divulgar, em tempo real, informações sobre receitas e despesas, entre outros dados fiscais desde 2009 (Brasil, 2009). Muitos municípios e estados só se ajustaram a essas obrigações após a criação da EBT Avaliação 360º, que, além de cobrar a LAI, reforçou a importância de cumprir as exigências da Lei nº131, que obriga a divulgação em tempo real de dados fiscais como comentou o Entrevistado 3. Essa medida deveria ter sido implementada pelos municípios e estados já a partir de 2009, mas, na prática, muitos ainda não cumpriam com essas obrigações quando a EBT foi criada.

Para representar as primeiras edições da Escala Brasil Transparente – Transparência Passiva, foi realizado um mapa (figura 1) que ilustra as capitais e os municípios que regulamentaram a Lei de Acesso à Informação. Essa informação é baseada nos dados obtidos a partir da pergunta "O ente regulamentou a LAI?" presente no questionário do Mapa Brasil Transparente. Cabe destacar que todos os

municípios avaliados nas edições anteriores também foram contemplados na 3ª edição da avaliação (Brasil, 2018).

**Figura 1- Mapa EBT: 3ª Edição Transparência Passiva**  
**Mapa Escala Brasil Transparente: 3ª Edição Transparência Passiva**

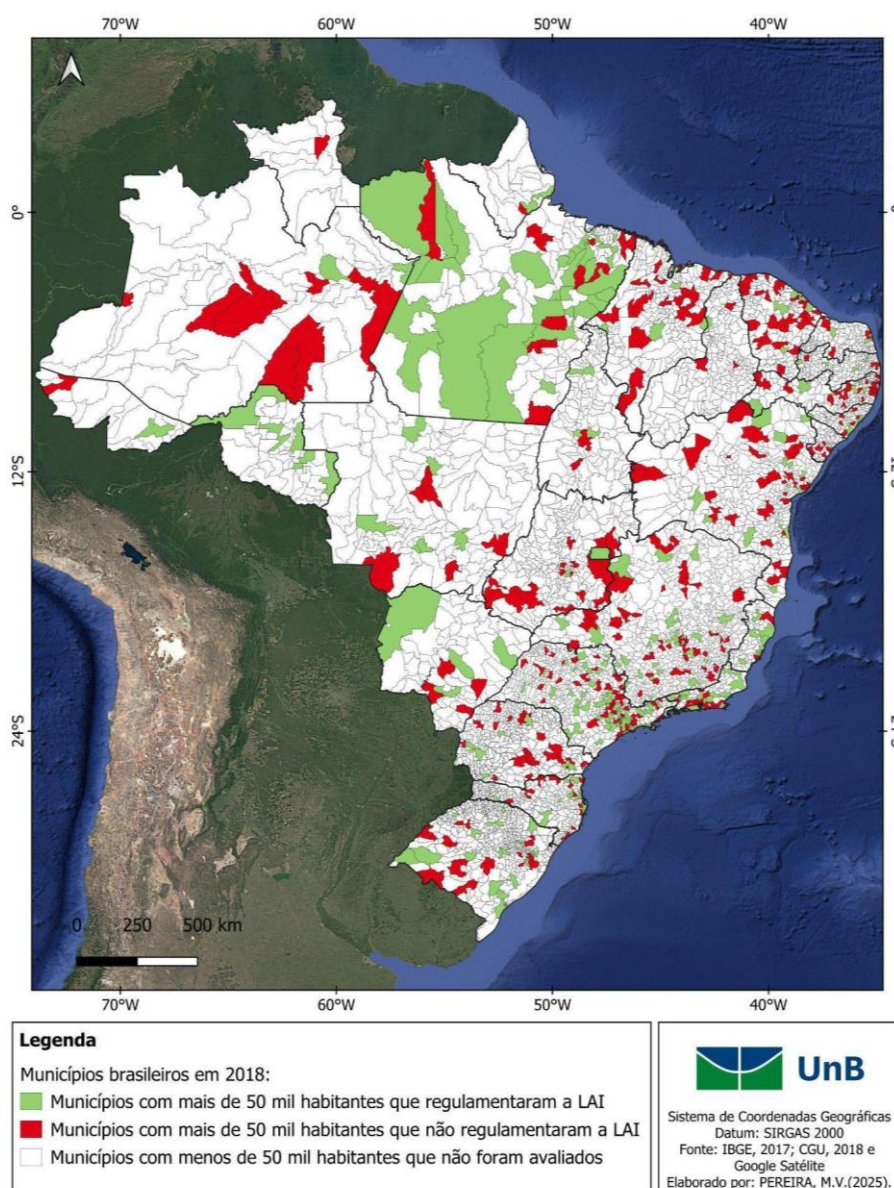


**Fonte:** Elaboração própria e Pereira, 2025, com base em dados da Escala Brasil Transparente (2017) e IBGE (2017).

No mapa acima, foram analisados 2.301 municípios, incluindo todas as 27 capitais. Os entes que responderam "SIM" à pergunta sobre a regulamentação da LAI estão representados em verde, enquanto aqueles que responderam "NÃO" estão em vermelho. Em branco, estão assinalados os 3.244 municípios que não participaram da avaliação.

Já apresentado a seguir, foram elaborados dois mapas contendo informações referentes à 1ª e 2ª edições da avaliação 360º da EBT. Nesses mapas (Figura 2 e 3), foi utilizada como base a pergunta do questionário: "Informe o link que permite o acesso ao normativo da LAI do ente federado" disponível no site do MBT (Brasil, 2021).

**Figura 2 - Mapa EBT: 1ª Avaliação 360º**  
**Mapa Escala Brasil Transparente: 1ª Avaliação 360º**



**Fonte:** Elaboração própria e Pereira, M. V., 2025, com base em dados da Escala Brasil Transparente (2018) e IBGE (2017).

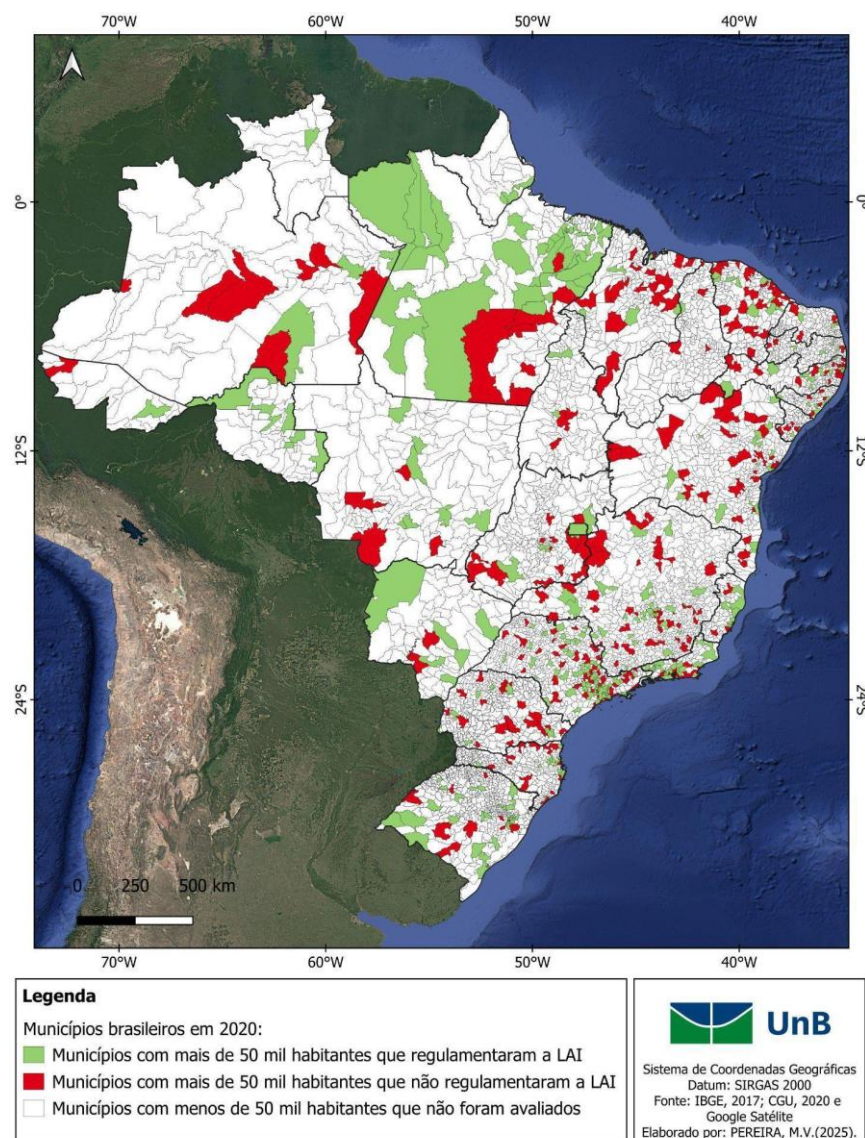
O mapa acima apresenta a avaliação realizada em todas as capitais e municípios com mais de 50 mil habitantes, conforme as estimativas populacionais de

2017 do IBGE (Brasil, 2021). Segundo os dados do Mapa Brasil Transparente, foram analisados 691 entes federativos: 27 capitais e 665 municípios (Brasil, 2021). Desses, 294 foram representados na cor verde, indicando que possuíam um site com o normativo da LAI, ou seja, já haviam regulamentado a lei. Os demais 371 foram marcados em vermelho, por ainda não contarem com um site da LAI, o que indica que não haviam regulamentado a lei até então. Além disso, 4.907 municípios aparecem em branco no mapa, pois não participaram da EBT.

Já no mapa referente à 2ª edição da Avaliação 360º, repete-se o mesmo formato utilizado na 1ª edição. Nele, 335 entes foram representados na cor verde, indicando que possuíam um site da LAI. Outros 330 foram marcados em vermelho, por ainda não contarem com um site da LAI, evidenciando a ausência de regulamentação da lei nesses casos.

**Figura 3 - Mapa EBT: 2ª Avaliação 360º**

### Mapa Escala Brasil Transparente: 2ª Avaliação 360°



**Fonte:** Elaboração própria e Pereira, M. V., 2025, com base em dados da Escala Brasil Transparente (2020) e IBGE (2017).

A partir dessas figuras, foi possível identificar os municípios que regulamentaram a LAI e aqueles que ainda não o fizeram. Como a metodologia da avaliação 360° se manteve constante nas duas edições, foi possível realizar uma comparação direta entre os resultados.

A comparação entre os resultados da 1ª edição (2018) e da 2ª edição (2020) da Avaliação 360° evidencia a relevância da ferramenta EBT como um estímulo à regulamentação da LAI nos estados e municípios. Observa-se um progresso: 41 novos municípios passaram a contar com a LAI regulamentada, o que contribuiu para a

redução de municípios sem o normativo da LAI. Esses avanços indicam que a aplicação da EBT tem um impacto direto na ampliação da transparência pública e no fortalecimento do controle social.

No entanto, o número de municípios avaliados ainda está muito abaixo do que foi realizado na 3ª edição de transparência passiva (figura 1), como o escopo da avaliação foi mudado, resultou na queda de municípios avaliados, o que limita uma visão mais ampla e precisa sobre o grau de transparência no país. Esse dado reforça a necessidade de ampliar a participação dos entes federativos. Essa baixa participação limita a abrangência dos resultados e evidencia a necessidade de incentivar uma maior adesão dos municípios à ferramenta EBT, para que a transparência pública possa ser efetivamente ampliada e monitorada em todo o país.

A efetividade da transparência pública vai além da simples disponibilização de dados, sendo essencial para a participação ativa dos cidadãos na gestão pública (Angélico, 2012; Casali, 2014). Assim, a transparência se configura como uma prática que envolve responsabilidade e comprometimento dos gestores públicos com o direito à informação e à participação da sociedade. A EBT, ao reforçar as obrigações legais, contribui para a melhoria da governança, promovendo uma gestão pública mais acessível e responsável. O desenvolvimento dessas ferramentas de contribuição com monitoramento reflete a necessidade de tornar a transparência uma prática concreta, não apenas um conceito. Esse processo de adaptação às exigências legais também tem o potencial de mudar a cultura administrativa, tornando-a mais voltada para a prestação de contas e para a criação de canais efetivos de diálogo com a população.

#### **4.3 Avanços e limites na implementação da Escala Brasil Transparente**

O avanço da EBT (Transparência Passiva) com sua última edição em 2017 para a EBT Avaliação 360º, com duas edições em 2018 e 2020, teve ampliação do escopo de avaliação, que passou a incluir a transparência ativa.

Com a iniciativa da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, antiga secretaria da CGU, no âmbito do projeto de cooperação, foi desenvolvido o Mapa Brasil Transparente, um ambiente interativo que integra diferentes metodologias de avaliação do cumprimento das obrigações de transparência dos entes da federação. No mapa foram agregadas novas metodologias à EBT que possibilita

visualizações gráficas, exibindo, por meio de um mapa nacional, os resultados de cada metodologia ou de combinações delas (CGU, 2018).

Nas três primeiras edições, foi utilizada uma avaliação que analisou 12 questões sobre a regulamentação da transparência e do acesso à informação e a presença do serviço de informação ao cidadão (Brasil, 2024b). Com base nos dados do Mapa Brasil Transparente (Brasil, 2024b), sua primeira edição teve a avaliação realizada no período de 12/01/2015 a 04/05/2015, avaliando 519 entes federativos, sendo 465 municípios com até 50 mil habitantes, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal. Já na segunda edição, realizada de 27/07/2015 a 24/09/2015, foram 1.613 entes federativos, sendo 1.559 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal e por último, a terceira edição foi em 27/06/2016 a 16/01/2017, que foram avaliados 2.355 entes federativos, sendo 2.301 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal.

Ao longo dos anos, o número de entes federativos avaliados aumentou consideravelmente, refletindo o crescente comprometimento dos governos com a transparência e o acesso à informação. Complementa o Entrevistado 2: “A divulgação da Escala visa fomentar o controle social da transparência pública”. No entanto, foi observado que, apesar da ampliação dos índices de transparência, a transparência isolada, sem medidas complementares de responsabilização, não resulta em um controle social efetivo (Angelo Junior, 2019).

Com isso, em 2018, a Escala Brasil Transparente passou por uma mudança com a implementação da metodologia de Avaliação 360°, que inclui não apenas a transparência passiva, mas também a ativa. Aspectos como a publicação de informações sobre receitas e despesas, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, obras públicas e outros foram incorporados à metodologia (Brasil, 2021). O Entrevistado 1 diz que essa mudança foi um marco, pois ampliou a visão da transparência pública, alinhando-se a práticas já utilizadas por órgãos como o Ministério Público e Tribunais de Contas. Além disso, novas legislações exigem maior transparência ativa, o que reforça o compromisso da CGU em aprimorar continuamente sua metodologia, complementa o Entrevistado 2: “houve sucesso no projeto, uma vez que o objetivo foi atingido por fomentar a transparência pública. A divulgação da EBT gera uma exposição do ente (seja negativa ou positiva) de acordo com a nota obtida, gerando cobranças da sociedade por melhores indicadores”.

O Entrevistado 3 também menciona que, a partir do trabalho da EBT, foi criado um projeto em parceria entre a Controladoria-Geral do Pará (CGE-PA), a Universidade Federal do Pará (UFPA) e o Observatório Social de Belém, adotando a metodologia da EBT, mas de forma mais simplificada. Ele destacou que em 2014, no Estado do Pará, a transparência nos municípios não era monitorada pelo Tribunal de Contas, apesar da existência de leis como a LAI e a Lei Complementar de 2009. Com a ação e a divulgação dos resultados em 2015, o Ministério Público passou a cobrar ações dos municípios, enquanto em 2016, o Tribunal de Contas dos Municípios começou a integrar a avaliação ao seu processo de fiscalização, e em 2018, a metodologia foi incorporada oficialmente na estrutura do Tribunal, alcançando assim o objetivo da EBT: induzir os órgãos responsáveis a cumprir as suas funções de fiscalização, complementa o Entrevistado 3.

Em termos de inovação, a Secretaria Nacional de Acesso à Informação apresentou avanços em 2024 com a criação da Rede Nacional de Transparência e Acesso à Informação (RedeLAI), segundo o Entrevistado 1. Inicialmente voltada para estados e capitais, a rede será gradualmente expandida para incluir os municípios, que poderão utilizar tanto a EBT quanto a RedeLAI para aprimorar seus processos de transparência. Outro avanço foi a modernização do mapeamento de dados, que passou a ser realizado integralmente pela área de tecnologia da informação da CGU, substituindo a ferramenta usada nas edições anteriores, conforme o Entrevistado 1.

Como parte das ações preparatórias para a próxima edição da EBT, prevista para ocorrer em 2025, a Controladoria-Geral da União lançou, durante a terceira edição do Encontro de Novos Prefeitos e Prefeitas, a ferramenta de Autoavaliação de Transparência e Acesso à Informação (Brasil, 2025b). O evento, realizado em Brasília entre os dias 11 e 13 de fevereiro de 2025, reuniu mais de 170 atividades simultâneas e teve como foco o fortalecimento do pacto federativo e o estímulo à participação dos municípios nos programas e políticas do Governo Federal. Promovida pela Presidência da República e coordenada pela Secretaria de Relações Institucionais, a iniciativa contou com o apoio da Associação Brasileira de Municípios (ABM), da Confederação Nacional de Municípios (CNM) e da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) (Brasil, 2025a).

Por outro lado, a ampliação da complexidade na avaliação 360º resultou na redução do número de municípios contemplados, concentrando-se naqueles com maior representatividade populacional. Embora essa decisão tenha otimizado

recursos, ela deixou de fora uma parcela significativa dos municípios, evidenciando o desafio de alcançar uma cobertura mais ampla, cita o Entrevistado 1. Com isso, a primeira edição ocorreu de 09/07/2018 a 14/11/2018 e foi composta por dois blocos: um para transparência ativa e outro para transparência passiva. Foram avaliados 691 entes, incluindo todos os estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes, com base nas estimativas do IBGE de 2017, abrangendo os municípios que concentram a maior parte da população brasileira (Brasil, 2021). Na última edição publicada, a avaliação foi realizada de 01/04/2020 a 31/12/2020, abrangendo 691 entes, incluindo municípios com mais de 50 mil habitantes (Brasil, 2021). A avaliação também focou nos entes onde está concentrada a maior parte da população brasileira, como na edição anterior.

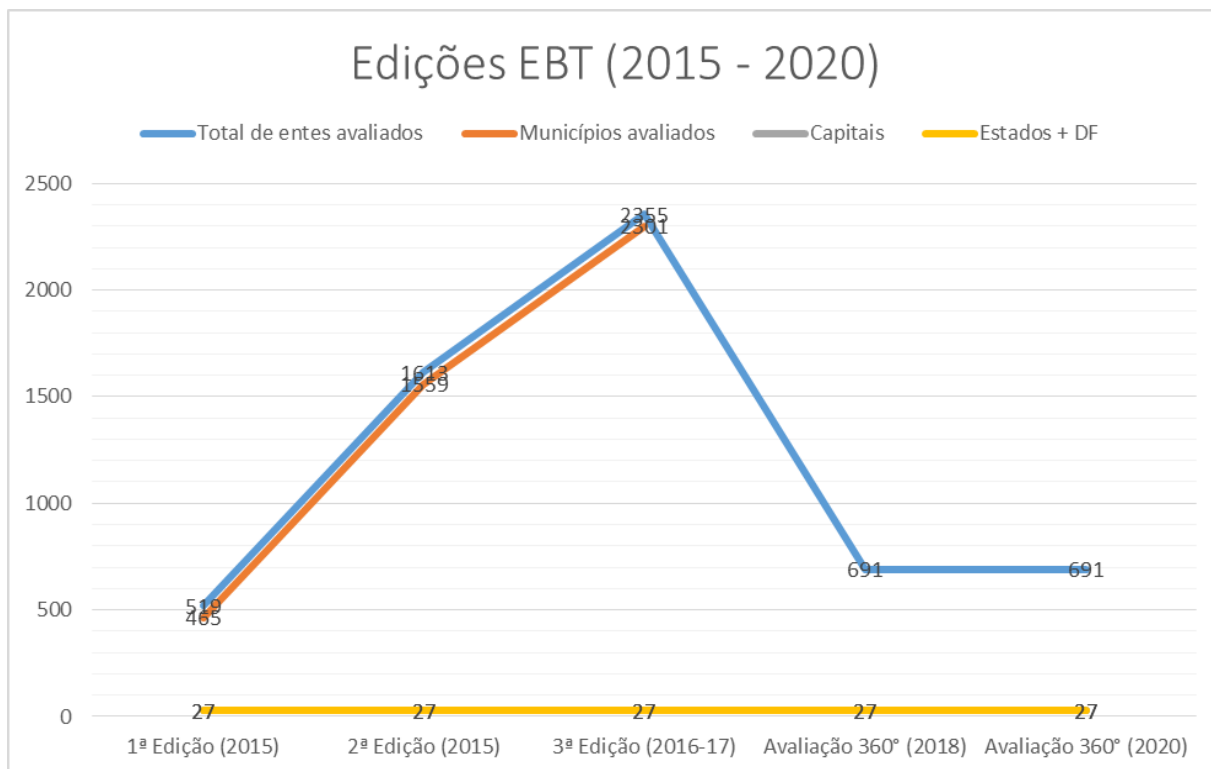
Para facilitar a compreensão, a Tabela 1, inserida a seguir, apresenta um resumo simplificado das edições realizadas da EBT, enquanto o Gráfico 1 ilustra visualmente os principais dados consolidados ao longo das diferentes edições.

**Tabela 2 - Resumo Simplificado das edições realizadas da EBT**

Edição	Período	Entes Avaliados	Municípios	Capitais	Estados + DF	Observações
1ª Edição	12/01/2015 a 04/05/2015	519	465 (até 50 mil)	27	27	Foco em municípios pequenos + capitais
2ª Edição	27/07/2015 a 24/09/2015	1.613	1.559	27	27	Expansão para mais municípios
3ª Edição	27/06/2016 a 16/01/2017	2.355	2.301	27	27	Maior abrangência
1ª Avaliação 360° (nova metodologia)	09/07/2018 a 14/11/2018	691	Municípios > 50 mil	27	27	Avaliação ativa + passiva, maior população
2ª Avaliação 360° (nova metodologia)	01/04/2020 a 31/12/2020	691	Municípios > 50 mil	27	27	Avaliação ativa + passiva, maior população

**Fonte:** Elaboração própria. Dados: CGU – Mapa Brasil Transparente (2015, 2016, 2017, 2018 e 2020).

**Gráfico 1-** Resumo gráfico dos dados consolidados das edições da EBT



**Fonte:** Elaboração própria. Dados: CGU – Mapa Brasil Transparente (2015, 2016, 2017, 2018 e 2020).

O Entrevistado 1 destaca como um dos principais desafios a expansão da EBT para mais municípios:

Devido à limitação da nossa força de trabalho, não conseguimos expandir o escopo da EBT. Recebemos até pedidos de acesso à informação, como por exemplo: gostaríamos de saber quais municípios do Brasil regulamentaram a Lei de Acesso à Informação. Porém, não temos esse dado, porque não conseguimos realizar a EBT para todos os municípios do Brasil. Ele ainda acrescenta: esse é um grande desafio, especialmente porque os municípios menores realmente precisam desse apoio e monitoramento.

Portanto, as falas dos entrevistados mostram que a principal dificuldade está na falta de recursos para expandir a EBT a todos os municípios, especialmente os menores, que realmente precisam de mais apoio e monitoramento. A limitação de alcance também fica evidente na impossibilidade de fornecer dados completos, como informações sobre a regulamentação da Lei de Acesso à Informação em todo o Brasil. Esse cenário reforça a importância de expandir a aplicação da EBT para garantir que todos os municípios cumpram suas obrigações de transparência e ofereçam mais acesso à informação para a população.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo evidencia que a Escala Brasil Transparente (EBT) é uma iniciativa estratégica da Controladoria-Geral da União (CGU) para promover a transparência pública no Brasil. Embora a CGU atue de forma normativa e seu monitoramento se limite aos órgãos federais, a EBT parece representar uma contribuição importante para orientar estados e municípios no aprimoramento de suas práticas de transparência.

A CGU desempenha um papel importante ao realizar avaliações através das aplicações da EBT, fornece guias e capacitações, auxiliando os entes federados a melhorar sua transparência. Já a EBT funciona como um estímulo para que os entes identifiquem deficiências e adotem melhorias, sendo usada para adaptar ações de fiscalização. Embora a EBT não seja uma ferramenta de fiscalização direta, ela contribui para uma fiscalização mais eficaz, orientando os órgãos de controle. Seu foco é promover a transparência e o controle social nos entes subnacionais, enquanto a fiscalização do cumprimento das leis, como a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal é responsabilidade dos órgãos federais.

Ou seja, voltando à pergunta desta pesquisa: de que maneira a aplicação da Escala Brasil Transparente tem contribuído para o aprimoramento das práticas de transparência e acesso à informação nos estados e municípios brasileiros desde 2018, percebeu-se que, embora a EBT não realize diretamente o monitoramento das ações nos estados e municípios, o monitoramento realizado a partir da aplicação de sua metodologia tem servido de referência para os órgãos fiscalizadores executarem as suas funções. Além disso, segundo os entrevistados, têm sido uma ferramenta em potencial para o exercício do controle social.

Nesse sentido, conforme um dos entrevistados relatou, foi desenvolvido um projeto no Estado do Pará para que os órgãos responsáveis cumprissem suas funções de fiscalização. Talvez, esse seja um exemplo para que outros estados sigam, a partir da aplicação da metodologia da EBT, garantindo, assim, que todos os municípios brasileiros cumpram suas obrigações de transparência e ofereçam maior acesso à informação para a população.

Como inovação, em 2024, a Secretaria Nacional de Acesso à Informação avançou com a criação da Rede Nacional de Transparência e Acesso à Informação (RedeLAI), que, inicialmente voltada para estados e capitais, será gradualmente expandida para incluir municípios. A rede permitirá que os municípios utilizem tanto a

EBT quanto a RedeLAI para aprimorar seus processos de transparência. Em 2025, a CGU realizou a 1ª Assembleia Geral da RedeLAI, reunindo representantes dos três níveis de governo e da sociedade civil. O encontro destacou a importância da atuação conjunta para a efetivação da LAI, reconhecida como prioridade institucional, direito fundamental e instrumento essencial no combate à corrupção.

Neste mesmo ano, a CGU também lançou uma nova ferramenta de Autoavaliação de Transparência e Acesso à Informação voltada ao apoio gestores estaduais e municipais na análise do nível de transparência de seus entes federativos. Consiste em um questionário que por meio do diagnóstico pode planejar ações concretas para o fortalecimento da transparência pública e do acesso à informação.

Além disso, os gestores poderão integrar ao sistema Fala.BR, onde tem disponíveis materiais orientativos sobre a LAI, participar de capacitações presenciais e à distância, e ter os resultados divulgados no Mapa Brasil Transparente.

Contudo, apesar dessas melhorias, o alcance da EBT foi reduzido a partir da Avaliação 360º, limitando-se aos municípios com maior representatividade populacional, o que deixa de fora uma parte significativa das localidades brasileiras. O estudo revelou desafios importantes, como lacunas tecnológicas, resistências organizacionais e dificuldades na uniformização dos critérios de avaliação. A transição de responsabilidades entre secretarias também influenciou o suporte oferecido aos entes subnacionais. Nesse aspecto, a Secretaria Nacional de Acesso à Informação mostrou limitações em prover apoio direto comparável ao da Secretaria de Integridade Pública, que, por meio do programa Time Brasil, oferece um acompanhamento mais próximo a estados e municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação.

Para superar as dificuldades e fortalecer a transparência pública, algumas recomendações são fundamentais. É essencial que a CGU ofereça um apoio mais direto aos estados e municípios na aplicação das diretrizes da EBT, reforçando o suporte técnico e operacional. Além disso, é necessário investir em capacitação e tecnologia, promovendo treinamentos contínuos e mais abrangentes para servidores estaduais e municipais, bem como implementando ferramentas tecnológicas modernas que otimizem o monitoramento e a gestão das informações públicas.

Com isso, é essencial que os órgãos federais se comprometam a adotar ações com base na metodologia da EBT, buscando cumprir suas obrigações de transparência. Também é crucial garantir um monitoramento rigoroso e devolutivo previsto, permitindo ajustes nos processos avaliados. Essas medidas propostas para

superar os desafios da EBT, promover a transparência pública e fortalecer o controle social.

Como agenda para próximas pesquisas, vale aprofundar investigações sobre como a metodologia da Escala Brasil Transparente tem influenciado na prática a implementação das políticas de acesso à informação e os avanços da transparência nos entes federativos. O trabalho evidenciou que a aplicação da EBT faz diferença e estimula os estados e municípios a cumprir as exigências tanto da LAI quanto da LRF, porém, com a metodologia aplicada atualmente, grande parte dos municípios deixaram de ser avaliados. Diante disso, também é fundamental estudar as diferenças entre regiões e municípios com suas estruturas administrativas, trazendo soluções para a adaptação de recursos e técnicas para implementar as mesmas ações que regiões mais estruturadas.

Por fim, é importante compreender mais a fundo o papel dos órgãos federais, investigando como essas instituições têm adotado ou que poderiam adotar ações baseadas na metodologia da EBT e as capacitações de seus servidores. E, também, que pesquisas futuras ajudem a entender a participação da sociedade, o que motiva ou dificulta o uso das plataformas de transparência pelos cidadãos e de que forma o controle social pode ser mais efetivo. Verificando como as inovações de ferramentas modernas e como sistemas integrados podem ser grandes aliados para tornar o acesso à informação mais rápido, ajudando a fortalecer a gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, John; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma. **The Global Explosion of Freedom of Information Laws**. *Administrative Law Review*, v. 58, n. 85, p. 85-130, 2005.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

ANGELO JUNIOR, Lucio Alves. **A Escala Brasil Transparente e seus reflexos na accountability societal**. 2019. 109 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da reforma da administração pública brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 59-78, 1999.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. **Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010**. *Revista de Administração Pública-RAP*, 49(3). 2015.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. **Edição revisada e ampliada**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **CGU avalia estruturas e processos de governança e gestão de contratações públicas**. Brasília, DF, 10 jul. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/07/cgu-avalia-estruturas-e-processos-de-governanca-e-gestao-de-contratacoes-publicas> . Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Avaliações independentes – Escala Brasil Transparente**. Brasília, DF: CGU.2024b. Disponível em: [https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/avaliacoes\\_independentes](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/avaliacoes_independentes). Acesso em: 29 dez. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **CGU divulga resultado da 2ª edição da Escala Brasil Transparente: Avaliação 360º**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **CGU lança ferramenta de autoavaliação de transparência e acesso à informação para estados e municípios**. Brasília, DF, 12 fev. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/02/cgu-lanca-ferramenta-de-autoavaliacao-de-transparencia-e-acesso-a-informacao-para-estados-e-municipios>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Metodologia e critérios de avaliação EBT 360°**. Brasília, DF: CGU, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360/arquivos/metodologia-ebt\\_v1.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente-360/arquivos/metodologia-ebt_v1.pdf). Acesso em: 29 dez. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **MBT - Mapa Brasil Transparente**. 2024c. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso às informações previstas no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 maio 2012. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm) > Acesso em: 31 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8910-22-novembro-2016-783927-publicacaooriginal-151417-pe.html>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas externas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 2 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Adiciona dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas externas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 2 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, Brasília, 2003. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.683impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683impressao.htm) > Acesso em: 31 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal, no âmbito dos órgãos e entidades do poder público. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Monitoramento em foco: a importância do monitoramento das políticas públicas e de conhecer o fenômeno a ser monitorado**. Série De Olho na Cidadania, v. 8, parte II. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Departamento de Monitoramento, 2022.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais. **Encontro de Novos Prefeitos e Prefeitas**. Brasília: Portal Federativo, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/sri/pt-br/SEAF/portalfederativo/encontro>. Acesso em: 26 maio 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: ENAP, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 7. ed. São Paulo: Editora FGV, 2017.

CARDOSO JR., José Celso. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2040).

CASALI, G. A. **Transparência e prestação de contas no setor público**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 4, n. 1, p. 67-80, 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. **Monitoramento e avaliação de políticas públicas: fundamentos e práticas**. Brasília: Ipea, 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Projeto Acordo de Cooperação 07/2018: Mapa Brasil Transparente**. Brasília, 2018. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/76868/3/Projeto\\_Acordo\\_de\\_Coopera%C3%A7%C3%A3o\\_07\\_2018.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/76868/3/Projeto_Acordo_de_Coopera%C3%A7%C3%A3o_07_2018.pdf). Acesso em: 23 jan. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de implementação da Lei de Acesso à Informação 2021**. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67309/3/Relatorio\\_lai\\_cn\\_2020.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67309/3/Relatorio_lai_cn_2020.pdf). Acesso em: 22 jan. 2025.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, D. F.; SILVA, J. P.; MACEDO, M. F. **Governança e transparência: fundamentos teóricos**. Cidade: Editora, 2012.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. **O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica**. Revista da CGU , Brasília, Volume 10, Nº 16 Jan/Jun, 2018

DIAMOND, Jack. **Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes**. In: LIMA, Sérgio; RIBEIRO, José Manuel (orgs.). Gestão pública e orçamento: desafios contemporâneos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

FARA, Marta Ferreira Santos. A lógica gerencial na administração pública: uma análise crítica das reformas administrativas no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 52, n. 1, p. 5-33, 2001.

FÉLIX, Leodelma de Marilac. **Proactive transparency: what has been done in Brazil**. 2011. (Minerva Program – Spring 2011) – The Institute of Brazilian Business & Public Management Issues, The George Washington University, Washington, DC.

FLICK, Uwe. **Qualidade na pesquisa qualitativa: coleção pesquisa qualitativa**. 1. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FOX, J. A. **Social accountability: what does the evidence really say?** *World Development*, v. 37, n. 11, p. 1995-2006, 2009.

GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da Ação Governamental**. Textos para discussão, Brasília, n. 776: IPEA, 2001.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. (Org.). Planejamento e orçamento governamental. Brasília: Enap, 2007. v. 2, p. 91-125.

GIACOMONI, James. **O orçamento público**. 15. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES FILHO, Adhemar B. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. Santiago: X Congresso internacional Del CLAD sobre la reforma Del Estado y de La administración pública, 2005.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

JANNUZZI, P.M. **Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais**. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, v.1, n.1, p.38-66, 2011.

JANNUZZI, P. de M. (2013). **Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão**. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, 5, janeiro-junho.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999. Disponível em: . Acesso em: 12 fev 2013.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua: Um Projecto Filosófico**. Tradutor: Artur Morão. Covilhã, 2008 [1795].

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986

MCDAVID, J. HAWTHORN.L. **Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice**. Thousand Oaks: Sage, 2006.

MEIJER, Albert. **Understanding the complex dynamics of transparency**. *Public Administration Review*, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MOREIRA, Daniel Augusto. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

O'DONNELL, G. **Delegative democracy**. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55–69, 1994.

OLIVEIRA, Cristiano Lessa. **Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características**. *Travessias*, v. 2, n. 3, p. e3122-e3122, 2008.

OLIVEIRA JÚNIOR, Temístocles Murilo de; JORDÃO, Claudia da Silva; CASTRO JUNIOR, Joel de Lima Pereira. **Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 65 (1): 25-47 jan/mar, 2014.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994. (Original: *Reinventing Government*, 1993).

OWEN, J.M. **Program evaluation: forms and approaches**. New York, Guilford Press, 2007.

PECI, Alessandra. Governança e gestão pública: debates e tendências contemporâneas. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 2, p. 263-285, 2010.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. **A trajetória da agenda de reforma do Estado no Brasil: uma análise a partir da abordagem da Nova Gestão Pública (NGP)**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 41–65, jan./fev. 2010

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform: a comparative analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

QGIS DEVELOPMENT TEAM. **QGIS Geographic Information System (versão 3.36.3)**. Open Source Geospatial Foundation Project, 2024. Disponível em: <https://qgis.org>. Acesso em: 06 jun. 2025.

RIEGNER, Michael. **Access to Information as a Human Right and Constitutional Guarantee: A Comparative Perspective**. Verfassung und Recht in Übersee, Humboldt Universität, v. 4., p. 412, 2017.

RUA, M.G. **A avaliação no ciclo da gestão pública. Apostila do curso de Especialização em políticas públicas da Educação com Ênfase em monitoramento e Avaliação** – MPA. ENAP. Mimeo, 2004.

SECCHIN, L. B. **Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício da cidadania**. Revista da CGU, Brasília, v. III, n. 5, p. 28-45, dez. 2008.

SYKES, Vanda - **Validity and Reliability in Qualitative Marketing Research: a Review of Literature**. Journal of the Market Research Society, Vol. 32, nº 3, July, 1990.

UNITED STATES. **Freedom of Information Act (FOIA)**. Disponível em:

VALLE, Alice Soares do; PLOTHEGHER PELISSON, Yvena; CÔGO, Marialina Antolini. **Lei de Acesso à Informação e Freedom Of Information Act: comparações e impactos na comunidade jornalística**. In: *Anais do XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação*, 2018, cidade. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2018/resumos/R13-1873-1.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2025.

WORTHEN, B. R.; BERNSTEIN, H. M.; MOULE, M. M.; JAMES, C. W. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: EdUSP; Ed. Gente, 2004.

## APÊNDICES

**Apêndice A-** Quadro dos procedimentos metodológicos a partir dos objetivos específicos

Objetivos específicos	Procedimentos metodológicos	Detalhamento
1 - Descrever as ações de monitoramento da EBT desde 2018	Pesquisa documental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- levantar todas as ações de monitoramento da EBT, tais como: a aplicação do formulário...</li> <li>- mapear os documentos existentes (formulários preenchidos, relatórios anuais etc.)</li> </ul>
2 – Investigar se as ações têm sido eficazes visando a transparência e o acesso à informação nos estados e municípios brasileiros	Pesquisa documental Entrevistas individuais semiestruturadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- analisar a plataforma da EBT e relatórios anuais e registros dos monitoramentos.</li> <li>- mapear entrevistados: Larissa; Walber; Marcelo.</li> </ul>
3 – Identificar se as práticas de transparência e acesso à informação foram aprimoradas desde a etapa anterior de implementação da EBT	Pesquisa documental Entrevistas individuais semiestruturadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- analisar a plataforma da EBT e relatórios anuais</li> <li>- mapear entrevistados: Larissa; Walber; Marcelo.</li> </ul>

## **Apêndice B - Roteiros das Entrevistas**

### **Roteiro 1**

Público: Auditor Federal de Finanças e Chefe da Divisão de Promoção de Acesso à Informação

Identificação:

Nome completo:

Cargo/Função:

Há quanto tempo no cargo/função:

Qual a relação do seu trabalho com a EBT:

### **Questões**

- 1- Quais as principais ações de monitoramento da EBT desde 2018?
- 2 – Quais os resultados obtidos? (eficácia) Tem tido sucesso nos resultados?
- 3 – Quais os principais desafios para o monitoramento da EBT desde 2018?
- 4 – Comparativamente com a edição anterior a 2018, quais as principais mudanças ocorridas? Tem alguma inovação que mereça destaque?
- 5 – Você considera que houve aprimoramento? (Se sim) Como vocês identificam esse aprimoramento?
- 6 – Quais as expectativas para a continuidade da EBT?

### **Roteiro 2**

Público: Auditor Federal e Chefe do Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção à Corrupção (NAOP) na Paraíba e o Auditor Federal e Coordenador do Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção da Corrupção na CGU-Regional/Pará.

### **Questões**

- 1- Quais as principais ações de monitoramento da EBT desde 2018?
- 2 – Como você participou das avaliações da EBT desde 2018? (participou também da edição de 2017?)
- 3 – Quais os resultados obtidos? (eficácia) Tem tido sucesso nos resultados?
- 4 – Quais os principais desafios para o monitoramento da EBT desde 2018?
- 5 – Comparativamente com a edição anterior a 2018, quais as principais mudanças ocorridas? Tem alguma inovação que mereça destaque?

6 – Você considera que houve aprimoramento? (Se sim) Como vocês identificam esse aprimoramento?

7 – Quais as expectativas para a continuidade da EBT?