

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: Análise de Portais de Conselhos de Fiscalização Profissional no Nordeste Brasileiro

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.12040>

Recebido em: 11/2/2021

Aceito em: 22/11/2021

Richard Medeiros Araújo¹, Alba Barbosa de Oliveira Lopes², Thiago Ferreira Dias³

RESUMO

O objetivo deste artigo foi analisar a transparência pública – praticada pelos Conselhos de Fiscalização Profissional do Nordeste do Brasil – à luz da Lei de Acesso à Informação. O estudo teve como recorte os Conselhos de Administração, de Contabilidade, de Economia e a Ordem dos Advogados do Brasil, totalizando 36 unidades pesquisadas. Metodologicamente, foi uma abordagem quantitativa – a partir da análise exploratória de dados –, utilizando o modelo conceitual de Klein (2018). Dentre os principais resultados tem-se como indicador geral que os Conselhos de Contabilidade têm melhores pontuações de atendimento à transparência pública com média de 76,90 pontos, ou seja, mais que o dobro das pontuações obtidas pelos Conselhos de Administração (média de 34,24), Economia (média de 36,49) e OAB (média de 31,74). No olhar dimensional do indicador – transparência ativa e passiva – foi observado que todos os Conselhos profissionais não apresentam a completude das exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI) presentes nessa dimensão. Ao se ponderar sobre as boas práticas de transparência e a oferta de dados abertos, têm-se os resultados mais insatisfatórios, haja vista ser constatado que alguns Conselhos investigados não atendem nenhuma das duas dimensões. Conclui-se que, à exceção do Conselho de Contabilidade, os demais apresentam um baixo grau de transparência pública à luz da LAI e coloca-se em xeque o real interesse dos gestores ante a estes Conselhos profissionais quanto a, de fato, serem claros no que concernem à transparência pública para seus registrados e a sociedade (HEALD, 2006).

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; nível de transparência pública; autarquias federais; Conselhos de fiscalização.

PUBLIC TRANSPARENCY: ANALYSIS OF PORTALS OF PROFESSIONAL SUPERVISORY COUNCILS IN NORTHEASTERN BRAZIL

ABSTRACT

The aim of this article was to analyze the public transparency practiced by the Professional Supervisory Councils of northeastern Brazil in the light of the Law on Access to Information. The study included the Boards of Directors, Accounting Councils, Economics Councils and Brazilian Bar Associations, totaling 36 units surveyed. Methodologically it was a quantitative approach from exploratory data analysis and using Klein's conceptual model (2018). Among the main results, the CRC's has the best scores of attendance to public transparency with an average of 76.90 points, that is, more than double the scores obtained by the Boards of Directors (average of 34.24), Economics (average of 36.49) and OAB (average of 31.74). In the dimensional view of the indicator: active and passive transparency, it was observed that all professional councils do not present the completeness of the requirements of the Law on Access to Information (LAI) present in this dimension. When considering good transparency practices and the provision of open data, it is the time when the most unsatisfactory results are obtained, since it is found that some of the investigated councils do not meet any of the two dimensions. It is concluded that, with the exception of the Accounting Council, the other present a low degree of public transparency in the light of LAI, the real interest of managers on the front lines of these Professional Councils is in fact being clear with regard to public transparency for their registered records and society (HEALD, 2006).

Keywords: Law of Access to Information; level of public transparency; federal municipalities; supervisory boards.

¹ Autor correspondente: Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. *Campus* Universitário – Lagoa Nova – Natal/RN, Brasil. CEP 59078-970. <http://lattes.cnpq.br/6158536331515084>. <https://orcid.org/0000-0002-6718-8912>. richardmaraujo@uol.com.br

² Instituto Federal de Pernambuco – Ifpe. Recife/PE, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/7334674129514705>. <https://orcid.org/0000-0001-6219-6393>

³ Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Natal/RN, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/9579256535097635>. <https://orcid.org/0000-0002-0749-5654>

INTRODUÇÃO

Diante das transformações na Administração Pública – iniciadas na metade do século 20 com a efetivação da Nova Gestão Pública, disseminada a partir dos anos 1970, e aprofundada com a Nova Governança Pública e o Paradigma do Governo Aberto no século 21 – emergiram diversas iniciativas de tornar as ações governamentais eficazes, eficientes e efetivas e com maior participação da sociedade, logo ampliando aspectos de incremento do *accountability*, em especial elementos de participação e transparência.

No que concerne à transparência, seu marco inicial, no Brasil, está na Constituição Federal Brasileira de 1988, que previu o princípio da publicidade, o qual possibilitou o direito ao cidadão de acesso aos dados públicos e o dever do gestor de ser *accountable*. Tal aspecto foi ampliado com o aumento de demandas da sociedade e do desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação, e isso tem possibilitado acesso a múltiplos grupos de interesses.

A informação tem como função esclarecer dúvidas de quem a busca, sanar interpretações difusas, gerar confirmações na sociedade e legitimar as linhas de ação dos decisores públicos. Nesse diapasão, a transparência pode contribuir para a *accountability*, compreendida como um processo democrático amplo que contém distintas etapas: informação correta e transparente aos cidadãos e prestação de contas dos governantes e sua responsabilização no sentido estrito, como a aplicação de recompensas ou punições a eles, quando seus atos forem desaprovados legalmente ou até moralmente (PRADO, 2006).

A transparência pode ser compreendida de acordo com a iniciativa de forma ativa, isto é, tudo disposto em sítio eletrônico sem obstáculos de acesso à população e de forma passiva, na qual o cidadão ou instituição solicita os dados à Administração Pública. Quanto à disponibilidade de conteúdo, pode ser entendida como opaca, quando a Administração Pública abre os dados para dar visibilidade ao governo, mas esses dados estão dispersos e de difícil compreensão ou reutilização, ou clara, por meio da disponibilização de dados necessários, reutilizáveis, compatíveis e que seja possível gerar informações que possibilitem o controle cidadão (MENDIETA, 2012).

Percebe-se que existem diversos entendimentos sobre o conceito de transparência. Para esta pesquisa, o conceito relaciona-se ao grau de disponibilidade de informação sobre uma agência ou governo acessível por todos os cidadãos e que permita que estes possam monitorar e controlar o funcionamento dessa agência ou desse governo, bem como da possibilidade de interação-demanda-resposta na ótica do cidadão, com foco na Lei de Acesso a Informações (COELHO *et al.*, 2018).

Como lembram Lucena *et al.* (2014, p. 101), a LAI transfigura novas práticas de gestão da informação em órgãos públicos e permeia uma nova cultura social, uma vez que postula o Estado como agente responsável em fornecer informações aos indivíduos. Ou seja, sai da esfera de guardião do tesouro público para franquear a democracia e a transparência, sendo esta última um pilar para o exercício da cidadania, inclusive política e fiscal. A mesma Lei Federal impôs limites à conduta do agente público, quando prediz responsabilidades e sanções para os servidores e agentes públicos que não atenderem de forma adequada às solicitações de acesso à informação de qualquer demandante.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, é um marco importante na disseminação de práticas transparentes de organizações da estrutura governamental brasileira, uma vez que regula o acesso às informações previstas na Constituição Federal. Estão sujeitas ao regime da LAI, além dos órgãos da Administração Direta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas pela União, Estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2011).

O artigo foca sua atenção nas autarquias, as quais, de acordo com Paludo (2013), são pessoas jurídicas administrativas e correspondem a uma extensão da Administração direta que prestam serviços públicos e executam atividades típicas do Estado de forma descentralizada. Elas são criadas por lei específica, possuem personalidade jurídica própria de Direito Público e patrimônio e receita próprios.

No âmbito das autarquias encontram-se os Conselhos de Fiscalização Profissional, responsáveis por autorizar e fiscalizar o exercício de determinadas atividades laborais, reguladas por lei, conforme determina a Constituição Brasileira. Os Conselhos de fiscalização profissional foram criados por leis específicas, as quais dispõem, entre outros temas, sobre suas naturezas, composições e atribuições. Parte dessas leis instituidoras define, expressamente, a natureza jurídica dos Conselhos como autarquias federais, enquanto outras, embora não o façam de forma expressa e direta, os caracterizam como entes dotados de personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira (ALENCAR, 2013, p. 11).

A importância deste artigo se dá pela observância que o estudo tem sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação que ainda está em processo de institucionalização. Cavalcanti, Damasceno e Souza Neto (2013), ao estudarem 30 autarquias federais, constataram que ainda há uma incipiente quantidade de trabalhos científicos sobre a temática; logo, a lacuna conceitual é identificar se o conceito da transparência pública está imbricado na Administração Pública como um princípio que fomenta a mudança na atitude do gestor público e, por conseguinte, do cidadão, que passa a executar seu papel ativo, por meio de ações de controle social, validando seu direito sobre requerer a melhor efetividade do gasto público e a prestação de serviço público de qualidade no mínimo satisfatória.

Assim, diante do contexto da regulamentação da transparência e a obrigatoriedade dos Conselhos Profissionais, revestidos da condição de autarquia federal em atenderem tais mudanças, tem-se a seguinte pergunta norteadora da pesquisa: Como os Conselhos de Fiscalização Profissional do Nordeste Brasileiro vêm praticando a transparência pública à luz da Lei de Acesso à Informação?

Para tanto, optou-se pelo recorte aos Conselhos, foco desta pesquisa, que tivessem maior relação com profissionais alinhados à gestão administrativa, esperando mais aderência à pronta incorporação dos princípios da LAI às suas práticas administrativas, a saber: Conselhos Regionais de Administração (CRAs), Conselhos Regionais de Contabilidade (CRCs), Conselhos Regionais de Economia (Corecons) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

REFERENCIAL TEÓRICO

Transparência pública e papel da Lei de Acesso à informação

O interesse crescente por informações públicas e o desenvolvimento de ferramentas de Tecnologias da Informação e Comunicação, possibilitaram mudanças significativas no acesso aos dados de órgãos dos três Poderes, bem como de organizações que recebem recursos públicos. A transparência pública tem sido objeto de estudos de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (Ocde). A transparência, conforme Senhoras e Senhoras (2018, p. 2), “é um conceito empírico compreendido pela sua materialização por parte das instituições do Estado, quando o acesso à informação é efetivamente realizado de modo claro, aberto e simplificado a partir de determinados regramentos previamente estabelecidos, facilmente compreensível a todo cidadão e tornando mais democráticas”.

No que se refere à variedade da transparência, divide-se em: eventos, processos, retroativa, tempestiva, nominal e efetiva. Quanto à iniciativa, temos a transparência ativa e a passiva, e, por fim, quanto às dimensões conceituais, têm-se a visibilidade e a capacidade de inferência (HEALD, 2006). A Transparência de Eventos distingue cada evento como entradas (*input*), saídas (*output*) e resultados, de modo segmentado e mensurado; como exemplo, os dados orçamentários. Os eventos, todavia, são vinculados por processos, assim, as Transparências de Processo não são mensuráveis da mesma maneira que os eventos, embora possam ser descritos, se as informações estiverem disponíveis, como uma política pública específica.

A Transparência Retroativa refere-se à disponibilização posterior ao ato gerador, isto é, tem-se um *gap* na periodicidade entre execução e disponibilização dos dados. Assim, sua disponibilização é *ex post*, na qual a sociedade não tem possibilidade de interferir no tempo real. Já a Transparência Tempestiva é a disponibilização dos dados em tempo real, envolvendo o contínuo acesso aos processos internos da administração e a disponibilidade de informações tempestivamente (HEALD, 2006).

A Transparência Efetiva é aquela na qual os receptores de dados públicos são capazes de utilizá-lo, ou seja, processar, compreender e gerar informações de apoio à Gestão Pública. O oposto é a Transparência Nominal, isto é, os dados são apenas divulgados, porém não são assimilados, não é possível gerar informação e inferências (HEALD, 2006). A divergência ou lacuna entre o caminho da transparência nominal e o da transparência efetiva, Heald (2006) denomina de “ilusão de transparência”. O fato constatado é que por trás da ilusão de transparência, mesmo quando a transparência parece aumentar, conforme medição de algum indicador, a realidade é bem diferente.

Já a Transparência Ativa trata-se da disponibilização e difusão periódica e sistematizada das informações sobre a Administração Pública de modo proativo. Resulta de ações voluntárias (além do exigido por lei) ou calcadas em obrigação legal de agentes públicos. Como exemplo brasileiro, tem-se os portais de transparência e as informações que devem ser disponibilizadas nesse espaço (HEALD, 2006).

Para Machado Júnior e Carvalho (2020, p. 132), “as informações disponibilizadas proativamente (transparência ativa) são obtidas mediante pedidos (transparência passiva); não são um fim em si mesmas, mas um meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa nas

organizações”. Assim, trazem os autos que a “transparência é fundamental para a *accountability*, pois permite a consulta das informações e o exercício do controle social”.

Por sua vez, a Transparência Passiva aborda a obrigação do Estado em conceder, de acordo com a Lei nº 12.527/2011, a todos os cidadãos que os requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais por meio de um Sistema de Informação ao Cidadão (presencial ou virtual).

A transparência passiva no contexto da LAI trata do elemento resposta às dúvidas da sociedade, obrigando as instituições públicas a revelarem, como consta no artigo 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidas no artigo 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, 2011).

Conforme pode ser percebido anteriormente, a transparência requer o acesso efetivo à informação, contudo ressalta-se que não significa apenas dar visibilidade ou publicidade aos dados, mas também dar a possibilidade de gerar inferências a partir desses dados. A transparência vai além da visibilidade ao permitir que as pessoas tenham papéis ativos no processo de melhoria das organizações, uma vez que, ao conhecerem os dados, podem participar do funcionamento das instituições ao cobrar ou exigir a realização de ações.

No caso brasileiro, é importante a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) para a efetivação e ampliação da transparência pública, a qual trouxe inovações na forma com que os órgãos e entidades – do poder público – tratam as informações ao focar na publicidade como norma e no sigilo como exceção. Partindo do pressuposto de que as informações são de livre-acesso e somente em casos extremos elas devem ser restringidas por determinação legal, a LAI, criada em 2011, ainda está em processo de institucionalização. Diversos estudos têm demonstrado a parcial eficácia da LAI, quando a base é apenas o cumprimento das exigências legais, no entanto limitada ainda à impossibilidade de tornar o cidadão um agente ativo na relação com os atores públicos (MICHENER; CONTRERA; NISKIER, 2018; SOBRINHO *et al.*, 2020).

A LAI contribuiu para a redução dos descompassos da participação social nas esferas públicas ao possibilitar o controle social aos diversos órgãos públicos integrantes da Administração Direta e das entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, Distrito Federal, Estados e municípios. A partir da referida lei, Logarezzi (2016, p. 7) destaca que as instituições públicas são obrigadas a:

- (1) Criar e manter um serviço de informações ao cidadão em local com condições apropriadas para atender e orientar o público; (2) Informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; (3) Todos os órgãos e entidades públicas devem oferecer uma plataforma online para receber pedidos de informação, com protocolo (...).

Os procedimentos expostos na LAI, que visam a assegurar o direito constitucional de acesso à informação, estão embasados, além da observação da publicidade como preceito geral e sigilo como exceção, nas seguintes diretrizes: “divulgação de informações de interesse público (...); utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública” (BRASIL, 2011).

A Lei da Transparência (Lei Federal Complementar nº 131/2009) procurou executar uma lógica de transparência ativa, motivo pelo qual as instituições da Administração Pública diretas e indiretas estão obrigadas a divulgar informações de interesse geral; já a Lei de Acesso à Informação trouxe um pano de fundo da transparência passiva em que a Administração Pública deve fornecer amplo acesso informacional a pessoas físicas ou jurídicas (SENHORAS; SENHORAS, 2018).

Na transparência ativa, a “divulgação obrigatória em sítios deve ser objetiva, clara e em linguagem de fácil acesso, atendendo aos requisitos de garantia de autenticidade e integridade das informações disponíveis, mantê-las atualizadas, indicar o local e fornecer instruções que permitam ao interessado, seja pessoa física, ou jurídica, comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio, além de adotar medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo” (RAUPP, 2016, p. 38).

A adequação da percepção dos gestores públicos quanto à transparência pública é, cada vez mais, inevitável – atualmente –, tornando o caminho inverso cada vez mais distante e de difícil acesso (DAHER, 2017).

O legislador restou assentado algumas exceções em que a Administração Pública pode negar o acesso à informação, no entanto são situações afetas à Ordem Institucional e à Segurança da República, bem como em outras citadas no Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012), que regulamenta a LAI.

Com a perspectiva passiva, determinou-se a efetivação do que se denomina sistema de serviço de informações ao cidadão. Baldo (2019) apresenta, a partir do Quadro 1, as informações obrigatórias que devem constar nos sítios institucionais da Administração Pública Brasileira a partir da LAI.

Quadro 1 – Lista de obrigações de transparência ativa

OBRIGAÇÃO LEGAL	TIPO	FUNDAMENTO
Competências e estrutura organizacional	Informação	Art. 8º, I
Endereços, telefones e horários de atendimento ao público	Informação	Art. 8º, I
Repasses ou transferência de recursos financeiros	Informação	Art. 8º, II
Detalhes sobre as despesas	Informação	Art. 8º, III
Editais de licitações	Informação	Art. 8º, IV
Resultados de licitações	Informação	Art. 8º, IV
Contratos celebrados	Informação	Art. 8º, IV
Dados gerais de programas	Informação	Art. 8º, V
Dados gerais de ações	Informação	Art. 8º, V
Dados gerais de projetos	Informação	Art. 8º, V
Dados gerais de obras	Informação	Art. 8º, V
Seção “perguntas frequentes”	Informação	Art. 8º, VI
Utilização da internet para a transparência ativa	Apresentação	Art. 8º, § 2º
Ferramenta de busca	Apresentação	Art. 8º, § 3º, I
Possibilitar exportar dados em formatos abertos como planilhas	Apresentação	Art. 8º, § 3º, II
Possibilitar o acesso automatizado	Apresentação	Art. 8º, § 3º, III
Divulgar em detalhes a estrutura dos dados	Apresentação	Art. 8º, § 3º, IV
Garantir a autenticidade das informações	Apresentação	Art. 8º, § 3º, V
Garantir a integridade das informações	Apresentação	Art. 8º, § 3º, V
Manter atualizadas as informações	Apresentação	Art. 8º, § 3º, VI
Seção “Fale conosco”	Informação	Art. 8º, § 3º, VI
Garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência	Apresentação	Art. 8º, § 3º, VII

Fonte: BALDO (2019, p. 24).

A Administração Pública precisa estruturar-se com quadros técnicos de excelência para gerir a coisa pública para executar os serviços voltados à população. “Uma das ferramentas previstas é o direito ao acesso à informação pública, através da divulgação dos atos públicos, embasando o controle social, dando forma à democracia” (DAHER, 2017, p. 17). Com isso, cabe aos atores primar pela transparência, sem esquecer da acessibilidade das informações a serem disponibilizadas. “As informações podem estar transparentes, porém os leigos em linguagem técnica não as entenderão, uma vez que as mesmas estarão disponíveis, entretanto opacas, com baixo grau de entendimento e acessibilidade” (DAHER, 2017, p. 20).

Afasta-se, neste estudo, a discussão de enquadramento legal na Lei de Acesso à Informação quanto à obrigatoriedade em respeitar a transparência instituída, mas pela exigência em cumprir o princípio constitucional da transparência pública de forma ampliada, afinal todas as pessoas jurídicas que têm capital público do Estado, transacionam com o dinheiro público ou nascem do aparato público, devem ter atitudes convergentes com o exigível.

METODOLOGIA DA PESQUISA

A presente pesquisa, quanto à natureza e aos objetivos, caracteriza-se como descritiva com abordagem quantitativa a partir da análise exploratória de dados, que, segundo Triola (2005), trata-se do uso de instrumentos de medidas estatísticas e do apoio de exposição dos resultados a partir de tabelas e figuras.

O tema versa sobre a análise da LAI junto aos Conselhos Profissionais Regionais de Administração, Contabilidade, Economia e Direito, atuantes no Nordeste brasileiro quanto à adoção e sua execução. Quanto aos procedimentos, é uma pesquisa bibliográfica e documental, tendo como base os sítios das organizações investigadas além de documentos solicitados posteriormente.

A coleta de dados foi inicialmente realizada entre os dias 15 e 21 de abril de 2020 nos *sites* dessas organizações, totalizando 36 páginas institucionais. Optou-se pela escolha desses Conselhos dada a maior relação com profissionais alinhados à gestão administrativa, esperando mais aderência à pronta incorporação dos princípios da LAI em suas práticas administrativas. O recorte regional foi opção dada a limitação temporal e a busca de uma amostra mais similar quanto às realidades socioeconômicas em que estão inseridos. Para esta pesquisa inicial ficou apenas o recorte do Nordeste, mas pretendemos expandir para todas as regiões do Brasil em pesquisa futura.

Os critérios de análise estavam voltados às recomendações de conteúdo mínimo expressos na LAI e, para tanto, fez-se uso do instrumento elaborado por Klein (2018), a qual criou um indicador de transparência chamado Nível de Transparência Pública (NTP), dividido em quatro partes (Transparência ativa – TA, Transparência passiva – TP, Boas Práticas – BP e Plano de dados abertos – PDA).

Para cada grupo (TA, TP, BP e PDA) existem perguntas com pontuação atribuída. Conforme Klein (2018), o primeiro grupo – TA – contempla 40 requisitos, sendo 33 com pontuação 1,5 cada e 6 com pontuação 1,75 e uma foi zerada. A decisão de zerar um requisito se deu pois, no caso das organizações analisadas, um elemento não era obrigatório. A dúvida era quanto à obrigatoriedade de uso do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi – pelos Conselhos.

Em consulta realizada na Secretaria de Tesouro Federal – STN (2020) – confirmou-se que os Conselhos não são obrigados a usar o Siafi, o que levou a retirar esse item do modelo de Klein (2018) e redistribuir seu peso nos demais itens da composição, pois apenas os órgãos e entidades pertencentes ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, nos termos do artigo 5º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 –, são obrigados a aderir ao Siafi.

O segundo grupo de Transparência Passiva compreende 20% da pontuação total, apresentando sete requisitos com 2,9 pontos cada. O terceiro grupo – BP – aborda quatro requisitos, com 2,5 pontos cada e corresponde a 10% da pontuação total. Por fim, o último grupo – PDA –, corresponde a 10% do total com duas perguntas, cada uma com 5 pontos. O instrumento está exposto no Quadro 2, a seguir, com os respectivos requisitos de análise e a pontuação agregada pela autora.

Quadro 2 – Indicador de Nível de Transparência Pública (NTP)

REQUISITO DE TRANSPARÊNCIA		PONTUAÇÃO
1. TRANSPARÊNCIA ATIVA		
1.1	O ente possui informações sobre transparência na Internet?	1,5
1.2	As informações são divulgadas em local de fácil acesso no sítio eletrônico?	1,5
1.3	O sítio eletrônico contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso às informações?	1,5
1.4	As informações são disponibilizadas de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão no sítio eletrônico da instituição?	1,5
1.5	As informações disponíveis estão atualizadas?	1,5
1.6	Há indicação, no sítio eletrônico, de instruções para que o cidadão possa se comunicar de forma eletrônica ou telefônica com a entidade?	1,5
1.7	O sítio eletrônico permite acessibilidade ao conteúdo para pessoas com deficiência?	1,5
No sítio eletrônico é divulgado(a):		
1.8	o registro de competências? e	1,5
1.9	a estrutura organizacional da entidade?	1,5
O sítio eletrônico disponibiliza as respectivas informações das unidades:		
1.10-1.12	a) endereço; b) telefone ; c) horário de atendimento	1,5 (cada)
São divulgados dados para o acompanhamento de:		
1.13-1.16	a) programas; b)ações; c) projetos d) obras	1,75 (cada)
1.17	Existe, no sítio eletrônico, “Perguntas e Respostas” (FAQ)	1,75
1.18	O ente libera ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público (redação dada pela LC nº 156, de 2016)?	1,75
1.19	O ente utiliza o Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi)?	Excluído e peso redistribuído
Relatórios:		
1.20	O ente divulga, no sítio eletrônico, o Relatório de Gestão?	1,5
1.21	O ente disponibiliza, no sítio eletrônico, o Relatório Estatístico da Ouvidoria?	1,5
1.22	O ente disponibiliza, no sítio eletrônico, o rol das informações que tenham sido classificadas (desclassificadas) nos últimos 12 meses?	1,5

1.23	O ente disponibiliza, no sítio eletrônico, o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referências futuras?	1,5
Despesas:		
1.24	a) número do processo de execução ou número do empenho	1,5
1.25-1.27	b) valor do empenho; c) valor da liquidação; d) valor do pagamento	1,5 (cada)
1.28	e) classificação orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e fonte de recursos que financiam o gasto	1,5
1.29	f) favorecido do pagamento (pessoa física ou jurídica)	1,5
1.30	g) bem fornecido ou serviço prestado	1,5
Receitas:		
1.31-1.32	a) natureza b) valor da previsão	1,5 (cada)
Informações concernentes aos procedimentos licitatórios:		
1.33-1.35	a) edital na íntegra b) resultado da licitação ; c) contrato na íntegra	1,5 (cada)
Caso não tenha o edital na íntegra disponível no sítio eletrônico, considerar os itens disponíveis da relação a seguir:		
1.36-1.40	a) modalidade; b) data; c) valor; d) número/ano do edital; e) objeto	1,5 (cada)
2. TRANSPARÊNCIA PASSIVA		
2.1	No sítio eletrônico há indicação da existência de um SIC físico?	2,9
2.2	Há indicação de endereço?	2,9
2.3	Há indicação de telefone?	2,9
2.4	Há indicação dos horários de funcionamento?	2,9
2.5	Há a possibilidade de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica por meio do sistema e-SIC?	2,9
2.6	A solicitação por meio do e-SIC é simples, sem a exigência de itens que dificultem ou impossibilitem o acesso, tais como envio de documentos e assinatura reconhecida?	2,9
2.7	É possível o acompanhamento posterior da solicitação?	2,9
3. BOAS PRÁTICAS		
3.1	O ente divulga os resultados de auditorias internas?	2,5
3.2	O ente divulga os resultados de auditorias realizadas pela CGU?	2,5
3.3	Há divulgação de diárias e passagens, devidamente identificadas por nome do favorecido e com data, destino, cargo e motivo da viagem?	2,5
3.4	Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	2,5
4. PLANO DE DADOS ABERTOS		
4.1	O ente possui plano de dados abertos disponível em seu sítio eletrônico?	5
4.2	O sítio eletrônico possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	5

Fonte: KLEIN (2018, p. 42).

Os sítios dos Conselhos de regulação profissional foram analisados – em relação ao instrumento supra – e à observância do requisito era atribuída pontuação respectiva. A não observância gerava uma atribuição de nota zero. Dessa forma, conforme Klein (2018), quanto maiores forem os requisitos observados pela instituição maior será o seu NTP, que pode alcançar cem pontos de transparência.

Os dados foram inseridos em uma planilha do Microsoft Excel, possibilitando a pontuação por Conselho Regional e a média do Conselho de Fiscalização Profissional. Houve a geração de gráficos por Conselho e Região, bem como o comparativo por Conselhos. Assim, foram tratados por meio de estatística descritiva, de porcentagens e números absolutos.

Ainda, para apoiar a análise da Transparência Passiva, para além da mera verificação da disponibilidade de ferramentas, foi encaminhada solicitação de informações complementares a cada um dos 36 Conselhos Profissionais, demandando detalhes ligados aos contratos administrativos firmados pelas autarquias federais nos últimos quatro anos. Isso ocorreu pelo endereço de *e-mail* disponibilizado no Fale Conosco (ou similar), pelo Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC), quando existia, ou pela Ouvidoria. É evidente que o conteúdo do pedido de informação apresentou as informações exigidas na base normativa da LAI, a saber: identificação do requerente e especificação da informação requerida.

A mesma solicitação de informação foi reiterada a partir do vigésimo dia corrido no caso das autarquias que não responderam virtualmente (*e-mail* em alguns casos), e a mesma conduta foi adotada no âmbito do sistema de informação ao cidadão (e-SIC), o que ocorre automaticamente no caso de prorrogação de prazo. Assim, após o término do período estabelecido, foram realizadas análises quanto à tempestividade e assertividade das respostas.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Para efeitos de apresentação e discussão dos dados da pesquisa, primeiro será abordado o resultado geral do nível de transparência pública, a partir do indicador elaborado por Klein (2018), e, posteriormente, serão apresentados os resultados em cada dimensão do indicador: a) Transparência Ativa; b) Transparência Passiva; c) Boas Práticas; e d) Plano de Dados Abertos. Ao realizar a coleta e devido tratamento dos dados, obteve-se o resultado geral exposto na Tabela 1.

Tabela 1 – Transparência Pública por Autarquia

Instituição	Pontos	%	Instituição	Pontos	%
CRA-AL	37,70	22,62	Corecon-AL	13,50	8,10
CRA-BA	40,00	24,00	Corecon-BA	32,00	19,20
CRA-CE	56,20	33,72	Corecon-CE	50,40	30,24
CRA-MA	25,20	15,12	Corecon-MA	28,70	17,22
CRA-PB	24,30	14,58	Corecon-PB	39,10	23,46
CRA-PE	36,60	21,96	Corecon-PE	39,40	23,64
CRA-PI	22,80	13,68	Corecon-PI	37,00	22,20
CRA-RN	39,60	23,76	Corecon-RN	44,40	26,64
CRA-SE	25,80	15,48	Corecon-SE	43,90	26,34
MÉDIA	34,24	20,55	MÉDIA	36,49	21,89
Instituição	Pontos	%	Instituição	Pontos	%
CRC-AL	75,1	45,06	OAB-AL	30,1	18,06
CRC-BA	76,1	45,66	OAB-BA	32	19,2
CRC-CE	77,3	46,38	OAB-CE	40,6	24,36
CRC-MA	79,1	47,46	OAB-MA	27,7	16,62
CRC-PB	73,6	44,16	OAB-PB	33,2	19,92
CRC-PE	75,1	45,06	OAB-PE	29,7	17,82
CRC-PI	79,1	47,46	OAB-PI	32,7	19,62
CRC-RN	77,6	46,56	OAB-RN	40,5	24,3
CRC-SE	79,1	47,46	OAB-SE	19,2	11,52
MÉDIA	76,90	46,14	MÉDIA	31,74	19,05

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

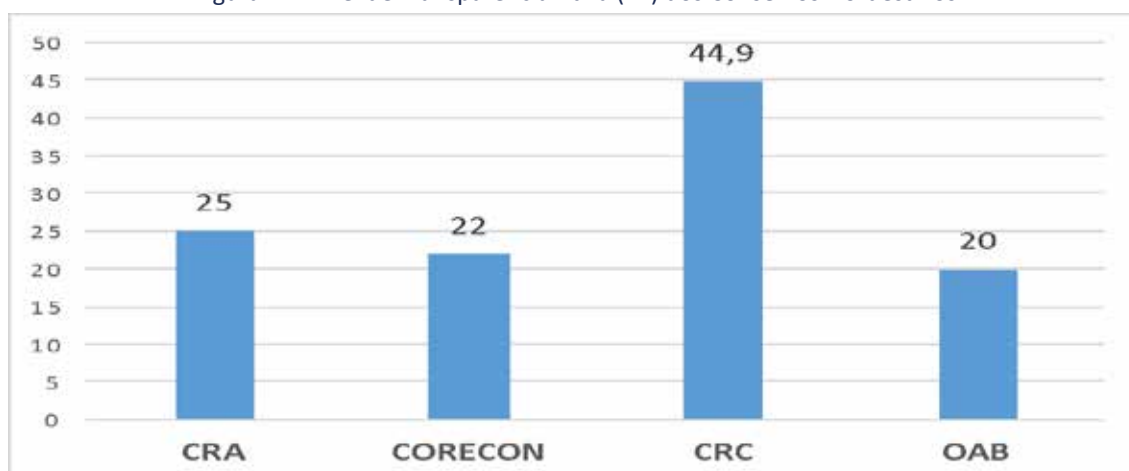
Pondera-se que entre os grupos de Conselhos estudados, os CRCs do Nordeste apresentam maior grau de cumprimento da Transparência Pública à luz da LAI, com uma média de 76,90 pontos, ou seja, mais que o dobro das pontuações obtidas pelos Conselhos de Administração (média de 34,24), Economia (média de 36,49) e OAB (média de 31,74). Desse modo, os Conselhos de Contabilidade estão mais próximos do esperado pelo respeito às regras instituídas na legislação vigente, com possibilidade de maior grau de governança.

Uma possibilidade explicativa para os Conselhos de Contabilidade Nordestinos terem melhores médias, pode ser inferido pela atividade específica com familiaridade com os principais itens de avaliação que são da seara orçamentária (receitas, despesas e processos licitatórios) que constam na dimensão Transparência Ativa, que representa 60% da pontuação geral. Ao longo do próximo item foi analisado o comportamento de cada dimensão – Transparência Ativa, Transparência Passiva, Boas Práticas e Plano de Dados Abertos – de acordo com os grupos de Conselhos estudados.

Análise do nível de Transparência Pública por Dimensão

Num primeiro momento compreendemos o resultado global de Transparência Pública de acordo com os grupos de Conselhos estudados. A partir desse item serão explorados os resultados por dimensão, iniciando pela Transparência Ativa, presente na Figura 1.

Figura 1 – Nível de Transparência Ativa (TA) dos Conselhos Nordestinos



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Quando se trata da Transparência Ativa (TA), conforme Figura 1, que representa 60 pontos no indicador geral, significa a ação do Conselho Profissional em dispor, proativamente, os dados exigidos pela LAI para controle social dos profissionais registrados e da sociedade, especialmente aquelas afetas aos atos decisórios dos gestores, e podendo, inclusive, ir além dos elementos exigíveis na norma.

Inicialmente verifica-se que o CRC detém pontuação média mais elevada, trazendo à tona o maior cumprimento de mecanismos de transparência ativa por parte destes, logo de forma proativa e voluntária em portal (HEALD, 2006), sem necessitar ser demandado. Já na Tabela 2 buscou-se apresentar – de forma pormenorizada – os resultados de cada Conselho pesquisado.

Tabela 2 – Transparência Ativa por Autarquia (pontuação máxima 60 pontos, correspondendo a 60% do NTP)

Instituição	Pontos	%	Instituição	Pontos	%
CRA-AL	26,5	26,5	Corecon-AL	13,5	13,5
CRA-BA	25,5	25,5	Corecon-BA	18,25	18,25
CRA-CE	36,25	36,25	Corecon-CE	28,75	28,75
CRA-MA	16,5	16,5	Corecon-MA	15	15
CRA-PB	21,75	21,75	Corecon-PB	22,5	22,5
CRA-PE	22,5	22,5	Corecon-PE	22,75	22,75
CRA-PI	20,25	20,25	Corecon-PI	25,75	25,75
CRA-RN	32,25	32,25	Corecon-RN	22,75	22,75
CRA-SE	23,25	23,25	Corecon-SE	27,25	27,25
MÉDIA	25	25	MÉDIA	21,8	21,8
Instituição	Pontos	%	Instituição	Pontos	%
CRC-AL	44,75	44,75	OAB-AL	13,5	13,5
CRC-BA	43,25	43,25	OAB-BA	18,25	18,25
CRC-CE	44,5	44,5	OAB-CE	24	24
CRC-MA	46,25	46,25	OAB-MA	16,5	16,5
CRC-PB	43,25	43,25	OAB-PB	24,5	24,5
CRC-PE	44,75	44,75	OAB-PE	21	21
CRC-PI	46,25	46,25	OAB-PI	24	24
CRC-RN	44,75	44,75	OAB-RN	29,25	29,25
CRC-SE	46,25	46,25	OAB-SE	10,5	10,5
MÉDIA	44,9	44,9	MÉDIA	20,2	20,2

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Verifica-se que os Conselhos de Administração Nordestinos obtiveram a segunda melhor média de 25 pontos, e que o CRA-PB e CRA-MA apresentam os piores indicadores, respectivamente 21,75 e 16,5 pontos, quanto à disponibilização dos dados aferidos no indicador.

Quando se observa os Conselhos Regionais de Economia, temos a terceira melhor média de 21,8 pontos e que o Corecon-AL e Corecon-MA demonstram os piores indicadores desse grupo, com níveis de cumprimento de 13,5 e 15 pontos, respectivamente.

Os Conselhos Regionais de Contabilidade apresentaram os maiores níveis de Transparência Ativa (TA) quando comparados com os três demais grupos estudados. Todos os 9 Conselhos têm média superior a 40 pontos, do total de 60 desta dimensão. Por último, ao avaliar a Ordem dos Advogados do Brasil e suas seccionais no Nordeste, verifica-se a menor média entre os grupos estudados, que é de 20,2 pontos.

Ressalta-se que no item da TA as principais fraquezas identificadas nos sites dos CRAs, Corecons e OAB, foram: informações desatualizadas; falta de acessibilidade ao conteúdo por pessoas com deficiência; ausência de dados que permitam o acompanhamento de programas, projetos e ações organizacionais; ausência dos documentos concernentes aos procedimentos licitatórios; inexistência de dados estatísticos sobre a Ouvidoria; não classificação dos documentos quanto ao grau de sigilo. Essas duas últimas fraquezas foram bastante presentes também nos CRCs.

Percebe-se que a ausência frequente de dados fundamentais de despesa associada às contratações (certames licitatórios), põe em xeque a concepção de Mendieta (2012) de que a Transparência Ativa deve ser a regra e não a exceção, de modo que a Administração Pública deve prezar pela transparência de seus atos, e, para tanto, disponibilizando dados de forma proativa e clara.

Ao considerar que o peso dessa dimensão de Klein (2018) equivale a 60%, restou comprovado um baixo grau de transparência ativa. Esses resultados apontam a dificuldade de profissionais registrados e sociedade para exercerem *accountability* nos Conselhos com baixa transparência ativa, além do descumprimento dos elementos mínimos exigidos pela LAI. A escassez de informação dificulta a possibilidade de a sociedade lançar mão de instrumentos de controle social no processo de efetivação da *Accountability* Democrática, explanada por Loureiro e Abrúcio (2004).

Partindo para discutir a Transparência Passiva (TP), o modelo de Klein (2018) enumera sete requisitos, o que, no contexto do Indicador Nível de Transparência Pública, equivale ao total de 20 pontos e com 20% de peso na composição. Tratando do Grau de Transparência Passiva, comparada entre os quatro grupos de Conselhos, conforme Figura 3, observa-se que o Conselho de Contabilidade apresenta os melhores resultados (TA: 20%), ou seja, atende plenamente à legislação da LAI e da lógica da TA. Os sites dos CRAs regionais mostraram-se exemplos de sítios nos quais a sociedade tem condições de demandar informações que não estão disponíveis sobre as instituições ou que precisam de maiores detalhamentos.

Os três demais Conselhos apresentaram pontuação inferior a dez pontos, isto é, apresentaram uma transparência passiva aproximada de 50% do exigível, denotando, assim, além de desatender na plenitude a legislação, a ausência de responsividade para com a sociedade que tem o direito de demandar informações. De modo detalhado, a partir da Tabela 3 verificou-se que o máximo obtido foi de 19,6 pontos alcançados.

Tabela 3 – Nível de Transparência Passiva (TP) dos Conselhos Nordestinos (pontuação máxima 20 pontos, correspondendo a 20% do NTP)

Instituição	Pontos	%	Instituição	Pontos	%
CRA-AL	8,7	8,88	Corecon-AL	0	0,00
CRA-BA	14,5	14,80	Corecon-BA	8,7	8,88
CRA-CE	17,4	17,76	Corecon-CE	11,6	11,84
CRA-MA	8,7	8,88	Corecon-MA	8,7	8,88
CRA-PB	0	0,00	Corecon-PB	11,6	11,84
CRA-PE	11,6	11,84	Corecon-PE	11,6	11,84
CRA-PI	0	0,00	Corecon-PI	8,7	8,88
CRA-RN	5,8	5,92	Corecon-RN	11,6	11,84
CRA-SE	0	0,00	Corecon-SE	11,6	11,84
MÉDIA	7,4	7,55	MÉDIA	9,3	9,49
Instituição	Pontos	%	Instituição	Pontos	%
CRC-AL	19,6	20,00	OAB-AL	11,6	11,84
CRC-BA	19,6	20,00	OAB-BA	8,7	8,88
CRC-CE	19,6	20,00	OAB-CE	8,7	8,88
CRC-MA	19,6	20,00	OAB-MA	8,7	8,88

CRC-PB	19,6	20,00	OAB-PB	8,7	8,88
CRC-PE	19,6	20,00	OAB-PE	8,7	8,88
CRC-PI	19,6	20,00	OAB-PI	8,7	8,88
CRC-RN	19,6	20,00	OAB-RN	8,7	8,88
CRC-SE	19,6	20,00	OAB-SE	8,7	8,88
MÉDIA	19,6	20,00	MÉDIA	9	9,18

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

A Transparência Passiva (TP) envolve a possibilidade de demandar informações não disponíveis de forma ativa, e que não estejam classificadas em sigilo, sociedade, ou seja, aquelas que não necessariamente estão determinadas nas normas que circundam a prática da transparência. Destaque para a necessidade (e não escolha) de se instituir o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Os dados demonstram que os CRA-PB, CRA-PI e CRA-SE não pontuaram, ou, melhor dizendo, não foram identificados mecanismos de TP disponíveis. Ao se referir aos dados dos Conselhos de Economia, apenas o Corecon-AL reproduziu a inércia dos Conselhos de Administração já citados. No âmbito dos Conselhos Regionais de Contabilidade Nordestinos, identificou-se que 100% deles alcançaram a pontuação máxima na transferência passiva, isto é, atendeu aos sete itens requisitos do modelo conceitual adotado (KLEIN, 2018). Analisando a OAB, percebe-se que quase a totalidade obteve 8,88% da pontuação (máximo é 20%), ou seja, tem um grau de transparência passiva na ordem de 44%, ainda considerada abaixo da média do grupo analisado.

A TP, no modelo conceitual adotado, exige a existência de um SIC físico e virtual, bem como da viabilização de formas de contato e de acompanhamento das solicitações dos cidadãos. Aqui não foi objeto de análise a tempestividade de resposta, mas apenas a existência de caminhos para a utilização da TP. Mais adiante, nas análises, serão explorados os aspectos qualitativos da responsividade. Os resultados obtidos convergem com os estudos de Michener, Contrera e Niskier (2018), que realçam a parcial eficácia da LAI no aspecto de cumprimento das exigências legais por parte dos órgãos.

Já na dimensão das Boas Práticas de Transparência, que, para Klein (2018), estavam associadas à divulgação de remuneração individualizada, resultados de auditorias (internas e externas) e informações sobre diárias e passagens emitidas por nome do favorecido, com data, destino, cargo e motivo da viagem, obteve-se a síntese exposta na Tabela 4.

Tabela 4 – Boas Práticas por Autarquia (pontuação máxima 10 pontos, correspondendo a 10% do NTP)

Instituição	Pontos	%	Instituição	Pontos	%
CRA-AL	2,5	2,50	Corecon-AL	0	0,00
CRA-BA	0	0,00	Corecon-BA	0	0,00
CRA-CE	2,5	2,50	Corecon-CE	5	5,00
CRA-MA	0	0,00	Corecon-MA	5	5,00
CRA-PB	2,5	2,50	Corecon-PB	5	5,00
CRA-PE	2,5	2,50	Corecon-PE	5	5,00
CRA-PI	2,5	2,50	Corecon-PI	2,5	2,50
CRA-RN	1,5	1,50	Corecon-RN	5	5,00

CRA-SE	2,5	2,50	Corecon-SE	5	5,00
MÉDIA	1,8	1,80	MÉDIA	3,6	3,60
Instituição	Pontos	%	Instituição	Pontos	%
CRC-AL	5	5,00	OAB-AL	0	0,00
CRC-BA	7,5	7,50	OAB-BA	0	0,00
CRC-CE	7,5	7,50	OAB-CE	0	0,00
CRC-MA	7,5	7,50	OAB-MA	0	0,00
CRC-PB	5	5,00	OAB-PB	0	0,00
CRC-PE	5	5,00	OAB-PE	0	0,00
CRC-PI	7,5	7,50	OAB-PI	0	0,00
CRC-RN	7,5	7,50	OAB-RN	2,5	2,50
CRC-SE	7,5	7,50	OAB-SE	0	0,00
MÉDIA	6,7	6,70	MÉDIA	0	0,00

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

No plano das Boas Práticas de Transparência verifica-se que 12 Conselhos investigados tiveram pontuação zero, ou seja, não foi possível verificar os critérios do modelo na pesquisa realizada. Por conseguinte, no grupo da OAB, todas as nove seccionais obtiveram conceito zero; apenas a OAB RN obteve alguma pontuação, mesmo assim, referente a um valor de 2,5%. Ao mesmo tempo, observa-se que nenhum Conselho Regional de Administração atendeu à metade dos requisitos avaliados. Em alguns Conselhos foram identificados dados sobre a remuneração e sobre emissão de diárias, contudo não era possível a identificação por funcionários, no caso do primeiro, nem dos beneficiários, no caso do segundo, o que denota uma transparência nominal, sobre a qual, segundo Heald (2006), não é possível gerar informação e inferências, trazendo apenas uma ilusão de transparência.

Voltando-se ainda para a Tabela 4, verifica-se, a partir da média entre os Conselhos (correspondente a 3,1), que apenas o Corecon e o CRC encontram-se com seus indicadores acima da média, enquanto a OAB e o CRA estão abaixo da média dos grupos. Com isso, percebe-se que estes últimos dois Conselhos representativos não apresentam boas práticas de transparência, analisando a média dos grupos de Conselhos. Os dados dessa dimensão constataam que os Conselhos pesquisados estão na contramão do que defende Lucena *et al.* (2014, p. 101), ao dispor que a vigência da LAI impulsiona novas práticas de gestão da informação em órgãos públicos, consolidando uma nova cultura no serviço público e sua interface com a sociedade.

Por fim, na dimensão Dados Abertos do modelo conceitual, Klein (2018) observa a necessidade de existir o Plano de Dados Aberto (Decreto Nº 8.777/ 2016) nos *sites* e a possibilidade de gravação/extração em formato aberto quando da sua consulta pelo cidadão em qualquer extensão, preferencialmente, livre da exigência de licenças e de fácil processamento). Isso facilita a análise de informação para melhor compreensão das ações institucionais por parte do cidadão. Como pode-se ver na Tabela 5, é uma dimensão negligenciada pela maioria dos Conselhos.

Tabela 5 – Plano de Dados Abertos (PDA) por Autarquia (pontuação máxima 10 pontos, correspondendo a 10% do NTP)

Instituição	Pontos	%	Instituição	Pontos	%
CRA-AL	0	0,00	Corecon-AL	0	0,00
CRA-BA	0	0,00	Corecon-BA	5	5,00
CRA-CE	0	0,00	Corecon-CE	5	5,00
CRA-MA	0	0,00	Corecon-MA	0	0,00
CRA-PB	0	0,00	Corecon-PB	0	0,00
CRA-PE	0	0,00	Corecon-PE	0	0,00
CRA-PI	0	0,00	Corecon-PI	0	0,00
CRA-RN	0	0,00	Corecon-RN	5	5,00
CRA-SE	0	0,00	Corecon-SE	0	0,00
MÉDIA	0	0,00	MÉDIA	1,7	1,70
Instituição	Pontos	%	Instituição	Pontos	%
CRC-AL	5	5,00	OAB-AL	5	5,00
CRC-BA	5	5,00	OAB-BA	5	5,00
CRC-CE	5	5,00	OAB-CE	5	5,00
CRC-MA	5	5,00	OAB-MA	0	0,00
CRC-PB	5	5,00	OAB-PB	0	0,00
CRC-PE	5	5,00	OAB-PE	0	0,00
CRC-PI	5	5,00	OAB-PI	0	0,00
CRC-RN	5	5,00	OAB-RN	0	0,00
CRC-SE	5	5,00	OAB-SE	0	0,00
MÉDIA	5	5,00	MÉDIA	1,7	1,70

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Da análise da Tabela 5 constata-se que nenhum dos nove Conselhos Regionais de Administração atendeu aos dois requisitos do PDA, ou seja, eles não apresentam plano de dados abertos e nem possibilitam gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos e não proprietários, a exemplo de textos que facilitam a busca pelo cidadão. No universo dos Conselhos Regionais de Economia somente o Corecon dos Estados do RN, BA e CE atenderam a um dos requisitos do PDA, bem como apenas as Seccionais da OAB de Alagoas, Bahia e Ceará tiveram o mesmo resultado.

No caso dos Conselhos Regionais de Contabilidade, 100% atenderam a um dos dois requisitos da Dimensão PDA, que possibilita a gravação de relatórios em formatos diversos, ajudando a adoção por parte dos cidadãos demandantes. Para que a cultura da transparência se fortaleça, há necessidade de que os dados e informações não estejam apenas disponíveis, mas que sua disposição fomente a obrigatoriedade de aprimorar a cultura de transparência pública por parte das instituições e da sociedade, que deve ser um ator relevante no controle social.

Amadurecendo ainda a discussão, foi realizado um segundo momento no campo da Transparência Passiva (TP), com a busca de informações geradas pelos pesquisadores. O cenário era compreender se (e como) as respectivas gestões lidam com os dispositivos obrigatórios constantes na Lei nº 12.527/2011 e no Decreto nº 7.724/2012, no âmbito do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) na ótica da virtualidade, especialmente quando há uma dificuldade de presencialidade perante a Pandemia da Covid-19, época de coleta da pesquisa.

Deve-se observar que o pedido de informações complementares foi realizado por e-mail, e-SIC e outros formulários disponibilizados pelos Conselhos Profissionais investigados em seus *sites* institucionais. Essa ação foi relevante para analisar a capacidade real do fornecimento de dados por meio de mecanismos de solicitação de informações proporcionados pela LAI ao cidadão (e-SIC).

No caso da pesquisa em curso, os pedidos foram estruturados – baseados em demandas por informações – quanto aos contratos administrativos nos últimos quatro anos. Para discussão adotou-se a seguinte tipologia de respostas: Respondido (R), Não respondido (NR) e Não respondido com ciência da demanda (NRCC). O período da formalização dessas solicitações ocorreu entre os dias 27 e 28 de abril de 2020, e, concomitantemente, o prazo final adotado pelos autores foi 8 de junho de 2020, sendo considerados apenas retornos até esta data. Para detalhes, verificar o Quadro 3.

Quadro 3 – *Status* das demandas de informação pelos *sites* dos Conselhos Profissionais

Sites dos Conselhos Regionais de Administração	Status de demanda	Sites dos Conselhos Regionais de Economia	Status de demanda
http://craal.org.br/	NRCC	http://corecon-al.org.br/	R
https://cra-ba.org.br/	R	http://www.corecon-ba.org.br/	R
https://www.craceara.org.br/	R	http://www.corecon-ce.org.br/	R
http://www.cra-ma.org.br/	NR	http://www.corecon-ma.org.br/	R
http://crapb.org.br/	NR	https://www.corecon-pb.org.br/	R
http://www.crape.org.br/	NR	https://coreconpe.gov.br/	NR
http://cra-pi.org.br/	NR	https://corecon-pi.org.br/	R
http://www.crarn.org.br/	NR	http://www.corecon-rn.org.br/	NR
https://crase.org.br/	NR	https://corecon-se.org.br/	NR
Sites dos Conselhos Regionais de Contabilidade	Status de demanda	Sites dos Ordem dos Advogados do Brasil	Status de demanda
https://crcal.org.br/	NR	https://www.oab-al.org.br/#/oab	NR
https://www.crcba.org.br/	NR	http://www.oab-ba.org.br/	NR
http://www.crc-ce.org.br/	NRCC	http://oabce.org.br/	NR
https://crcma.cnt.br/	NR	http://www.oabma.org.br/	NR
https://crcpb.org.br/	NRCC	http://portal.oabpb.org.br/	NR
http://www.crcpe.org.br/	NR	https://oabpe.org.br/	R
http://www.crcpi.com.br/novo/	NR	http://www.oabpi.org.br/	NR
https://www.crcrn.org.br/	NR	https://www.oabrn.org.br/	NRCC
https://crcse.org.br/	NR	http://oabsergipe.org.br/	NR

Fonte: Pesquisa de Campo (2020).

A sigla NRCC (Não respondido, mas com ciência da solicitação) corresponde às situações em que se verificou a ciência do Conselho, seja porque respondeu ao *e-mail* confirmando que retornaria, ou porque havia resposta automática, confirmando o recebimento da solicitação da informação. No caso de Conselhos em que havia e-SIC e não houve retorno, o *status* é NR, ou seja, não respondido. Nesse diapasão, a análise apegou-se a se o respectivo Conselho Profissional respondeu ou não à consulta legal, formulada por meio do e-SIC (estruturado ou não no âmbito do *site*).

Dos 36 Conselhos estudados, apenas 22% responderam à demanda de informação gerada, seja por meio dos *e-mails*, indicando o detalhamento do acesso, seja por intermédio de informação de que o *site* está em atualização ou pedindo maiores detalhes, como o contato telefônico dos pesquisadores. Do outro lado, tem-se que de todos os 11 Conselhos que tinham a ferramenta e-SIC destacada no *site*, tendo possibilidade de gerar protocolo de acompanhamento, 100% remeteram resposta sobre os contratos administrativos firmados nos últimos 4 anos.

Ao ponderar, comparativamente, nos quatro Conselhos Nordestinos estudados, verifica-se que 77% de Administração, 33% de Contabilidade, 89% Economia e 100% OAB não responderam à demanda de informação (considerando NR e NRCC) realizada no período de coleta. O Conselho de Contabilidade adota a ferramenta do e-SIC em todas as suas sucursais analisadas, o que fomenta um controle por parte da sociedade que gera demandas informacionais.

Observa-se que o pedido feito, no caso de formulários virtuais (que não o e-SIC), respeitou o artigo 12 do Decreto nº 7.224/2012 (nome do requerente, documento de identificação clareza no pedido da informação e endereço eletrônico), ou seja, nenhuma ilegalidade houve no nascedouro da demanda. Ao mesmo tempo, para Brasil (2012) as instituições públicas devem responder em até 20 dias, isto é, todos teriam de ter respondido até 11/5 (para os notificados em 28/4) e 10/5 (para os notificados em 27/4).

Restou confirmado que há intempestividade, na maioria dos Conselhos, em responder às demandas da transparência passiva, o que pode ser decorrente de diversos fatores, inclusive administrativos e burocráticos, ou falta de aderência à cultura de transparência em suas práticas. Não ter um e-SIC, no entanto, não seria tanto uma dificuldade, mas quando não há, nos sistemas disponíveis, como gerar protocolos de atendimento que traz confiança no acompanhamento da demanda do cidadão, cai por terra a obrigatoriedade de respeitar a legislação e se coloca em xeque o real interesse dos gestores desses Conselhos profissionais em, de fato, serem tempestivos e claros no que concerne à transparência (HEALD, 2006).

Os dados ainda permitem observar a não conformidade verificada nos estudos de Lucena *et al.* (2014) quanto à força da LAI em proporcionar novas práticas de gestão da informação e interface com a sociedade, pois foi verificada a limitação na efetivação da Transparência Pública pelos Conselhos estudados, estando num cenário ainda embrionário de efetivação da cultura da participação como parte das práticas de gestão dos Conselhos Profissionais estudados, em especial no conjunto de dados que seria necessário para fomentar interlocução com a sociedade da informação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo – focado nas unidades do CRA, CRC, Corecon e OAB, localizadas no Nordeste brasileiro – buscou responder à seguinte problemática: Como os Conselhos de Fiscalização Profissional vêm praticando a transparência pública à luz da Lei de Acesso à Informação? Para tanto, utilizou o modelo de Klein (2018), o qual aborda os critérios de Transparência Ativa, Transparência Passiva, Boas Práticas e Plano de Dados Abertos.

Quando analisado o Nível de Transparência Pública por Conselho, chegou-se aos seguintes resultados (acima de 50 pontos): CRA Ceará (56,2 pontos), Corecon Ceará (50,4 pontos), CRC Maranhão, Piauí e Sergipe (79,1 pontos cada). A OAB não atingiu, em nenhuma das suas unidades, metade da pontuação total.

De modo geral, os resultados tiveram a primazia dos CRCs com melhores resultados, com mérito ao fato de que muitas das variáveis da Transparência Ativa (TA), que representa 60% do indicador, têm aderência às práticas profissionais dos contabilistas. Seguindo esse raciocínio, porém, esperava-se um maior cumprimento da LAI, que também reflete a dimensão TA, por parte da OAB, pela própria especificidade da sua atividade profissional de cumprimento à legalidade, porém não foi este o resultado verificado neste estudo.

Analisando o nível de transparência por grupo, observou-se que as instituições com nível de Transparência Ativa (TA) mais elevado são do CRC de Alagoas, Pernambuco e Rio Grande do Norte, com 44,75 pontos. As com piores níveis são da OAB Sergipe, com 10,5, seguido da OAB Alagoas e Corecon Alagoas, ambos com 13,5 pontos. Ainda analisando o TA por Conselho, obtiveram-se os seguintes resultados, em ordem decrescente de nível de transparência: CRC, com 44,9 pontos, CRA, com 25 pontos, Corecon com 22 pontos e OAB com 22 pontos. Ressalta-se que a pontuação máxima – para essa parte do modelo – é de 60 pontos e, com exceção do CRC, as demais instituições não obtiveram nem 50% da pontuação total.

A análise do Nível da Transparência Passiva (TP) dos Conselhos nordestinos apresentou que as instituições com maiores notas são todos os CRCs com 20 pontos (pontuação máxima no item no modelo de Klein). As com menores notas são: o CRA Paraíba, Piauí e o Corecon Alagoas, com pontuação zerada, ou seja, no caso desses últimos Conselhos não foram identificadas opções de efetivação de demandas de informações pela sociedade. Em ordem decrescente, quando analisado por Conselho, tem-se: CRC (20,3%), Corecon (9,3%), OAB (9%) e CRA (7,4%), tendo esses três últimos uma transparência passiva aproximada de 50% do exigível.

Quando analisadas as Boas Práticas de Transparência, percebeu-se que nenhum dos Conselhos tirou nota máxima, tendo as maiores notas atribuídas aos CRCs da Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, todos com 7,5 pontos. Dos Conselhos, 12 não tiveram pontuação nesse item (8 unidades da OAB, 2 unidades do CRA e 2 do Corecon). A média desse item entre os Conselhos foi de 3,1 pontos, e apenas o Corecon e a CRC encontram-se com seus indicadores acima da média. De certa forma, os Conselhos não geram possibilidades factíveis de disponibilidade de dados como meio para o aprimoramento do exercício qualificado da participação popular, como lembra Logarezzi (2016), contribuindo para uma baixa capacidade de controle por parte dos cidadãos, já evidenciado por Mendieta (2012).

A dimensão do Plano de Dados Abertos (PDA) é pouco desenvolvida pelos Conselhos, nos quais nenhum CRA atendeu aos requisitos do PDA, zerando a pontuação desse item. Isso foi seguido de seis unidades do Corecon e seis unidades da OAB. Apenas o CRC, em todos os Estados, atendeu 100% dos dois itens da dimensão, novamente denotando o compromisso deste Conselho profissional com a maioria das dimensões do indicador de Transparência Pública. Os Conselhos com menores Níveis de Transparência Pública são os de CRA Piauí (22,8 pontos), Corecon Alagoas (13,5 pontos) e OAB Sergipe (19,2 pontos). O CRC foi retirado da lista dos menores índices, pois o menor é acima dos 50 pontos.

Quando demandados por novas informações via ferramentas disponíveis (e-SIC, e-mails, etc.), dos 36 Conselhos apenas 22% responderam à demanda de informação, gerada no período de coleta, o que acentua a debilidade nas ferramentas e execução da responsividade na dimensão da Transparência Passiva.

É evidente que os Conselhos investigados ainda devem dispor de novas atitudes no bojo do respeito à LAI, com incorporação plena da cultura de transparência em suas práticas administrativas e especial observância às dimensões de tempestividade e efetividade dos dados disponibilizados (HEALD, 2006). Independentemente de suas atividades precípuas, a inércia de alguns carece de rápida intervenção de suas respectivas gestões, especialmente no contexto da OAB. Mesmo o TCU conduzindo processos de fiscalização nos Conselhos, ao considerar o Nordeste Brasileiro não há dúvida de que a gestão da transparência necessita de disrupções e inovações, pelo menos para tentar atender ao básico da legislação, uma vez que, *a priori*, a percepção é de que as informações atendem apenas ao princípio constitucional da Transparência, ainda que de forma limitada.

Em que pese o *status* dos Conselhos, na gestão da transparência, se mostrar limitado, a gestão pública deve pautar caminhos para a mudança, indo além da LAI, adotando a transparência não como princípio constitucional, mas uma das molas gerenciais do relacionamento com associados e demais *stakeholders*, gerando *accountability* cotidianamente.

Como limitação deste estudo, houve a dificuldade dos retornos das demandas informacionais. Para pesquisas futuras sugere-se ampliar o universo para todos os Conselhos Profissionais do Brasil, associado a estudos no campo do grau de consciência de transparência dos respectivos profissionais a eles ligados, bem como compreender, à luz da gestão desses Conselhos, quais os elementos limitadores quanto ao respeito à legislação que regra o tema em questão.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, A. C. R. *O controle exercido sobre os conselhos de fiscalização do exercício profissional*. 2013. 52 f. TCC (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/6772/1/2013_AnaClaudiaRodriguesAlencar.pdf. Acesso em 10 mar. 2020.
- BALDO, Francisco Silveira. *Acessibilidade Web para indicadores de transparência*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Rondônia, Rondônia, 2019.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 15 abr. 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 96/2016*. Primeira Câmara. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Processo TC014.856/2015-8. Ata 02/2016a. Brasília, DF, Sessão 27/1/2016 http://transparencia.cfo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/idSisdoc_10310026v18-02-ACORDAO-MIN-WDO-2015-12-17.pdf. Acesso em: 15 abr. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto 8.777, de 44 de maio de 2016b*. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 1º maio 2020.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto 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 a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 1º maio 2020.

BRASIL. Ordem dos Advogados do Brasil. *Provimento n. 185, de 13 de novembro de 2018*. Dispõe sobre regras de gestão no Sistema OAB, incluindo-se a aderência aos fundamentos de responsabilidade fiscal, o desenvolvimento do capital humano, a tecnologia da informação e a transparência. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50485279/do1-2018-11-16-provimento-n-185-de-13-de-. Acesso em: 1º maio 2020.

CAVALCANTI, Joyce Mariella Medeiros; DAMASCENO, Larissa Mayara da Silva Damasceno; SOUZA NETO, Manoel Veras de. Observância da Lei de Acesso à Informação pelas autarquias federais do Brasil. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 18, n. 4, p. 112-126, out./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pci/v18n4/08.pdf>. Acesso em: 1º maio 2020.

COELHO, Taiane Ritta *et al.* Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [S.l.], v. 23, n. 75, p. 235-260, ago. 2018. ISSN 2236-5710. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/73447>. Acesso em: 8 abr. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.73447>

DAHER, Paola Cals de Albuquerque *A institucionalização dos portais de transparência pública dos municípios paraenses*. 2017. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Amazonas, Belém do Pará, 2017. Disponível em: http://www6.unama.br/ppad/attachments/article/175/PAOLA_CALS.pdf. Acesso em: 1º maio 2020.

HEALD, D. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (ed.). *Transparency*. The key to better governance. New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

KLEIN, C. R. *Transparência da Gestão Pública das Autarquias Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

LOGAREZZI, Lia. *Guia prático da lei de acesso à informação* São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016. 2 Mb. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Pr%C3%A1tico-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Infoma%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 1º maio 2020.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004.

LUCENA, Danielle Silva de *et al.* Lei de Acesso à Informação: uma leitura da implementação Instituto Federal do Rio Grande do Norte. *Pensamento & Realidade*, [S.l.], v. 29, n. 1, p. 99-120, jun. 2014. ISSN 2237-4418. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/17677>. Acesso em: 7 abr. 2020.

MACHADO JÚNIOR, E. V.; CARVALHO, C. R. R. Democracia, transparência e accountability: modelagem de avaliação de portais de transparência. *Revista Brasileira de Administração Científica*, v. 11, n. 1, p. 127-144, 2020. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2020.001.0010>

MENDIETA, Manuel Villoria. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. In: HOFMANN, Andrés; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro; PEREZNIETO, José Antonio Bojórquez. *La Promesa del Gobierno Abierto*. México: Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, 2012.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul. 2018. ISSN 1982-3134. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716>. Acesso em: 8 abr. 2020.

PALUDO, Augustinho. *Administração pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PRADO, Otávio. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. *Rev. Adm. Pública [on-line]*, v. 40, n. 4, p. 631-646, 2006. ISSN 0034-7612. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000400007>

RAUPP, Fabiano Maury. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios Brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis: UFSC, v. 13, n. 30, p. 34-52, set./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2016v13n30p34/33718>. Acesso em: 1º maio 2020.

SENHORAS, Elói Martins; SENHORAS, Cândida Alzira Bentes de Magalhães. Transparência ativa e passiva no Brasil à luz das Leis da Transparência e de Acesso à Informação. *Revista Síntese Direito Administrativo*, v. 149, 9. p. 1-11, maio 2018. Disponível em: <https://works.bepress.com/eloi/474/>. Acesso em: 1º maio 2020.

SOBRINHO, Myron Palhano Galvao; MENDONÇA, Helena Maria Ramos de; JUNIOR, Cicero Ronaldo Mendes de Andrade; SILVA, Ana Paula Ferreira da; SANTOS, Valdeci Monteiro dos. Transparência e lei de acesso à informação: um estudo com as agências reguladoras associadas à ABAR. *Braz. J. of Develop.*, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 14.590-14.603, mar. 2020. ISSN 2525-8761. DOI: 10.34117/bjdv6n3-360

STN. Secretaria de Tesouro Federal. *Sua Mensagem (00825/2020) foi respondida*. Destinatário: Os autores. [S.l.], 17 abr. 2020. 1 mensagem eletrônica.

STF. Supremo Tribunal Federal. Notícias STF. *Dever de prestação de contas da OAB perante o TCU é tema de repercussão geral*. Brasília, 7 jun. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticia-Detalhe.aspxidConteudo=413463&caixaBusca=>. Acesso em: 1º maio 2020.

TRIOLA, M. F. *Introdução à estatística*. 9. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.