

**PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA: INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL E
MECANISMO DE PERMEABILIDADE DA *ACCOUNTABILITY SOCIAL***

**TRANSPARENCY PORTALS: SOCIAL CONTROL INSTRUMENT AND
PERMEABILITY MECHANISM OF SOCIAL ACCOUNTABILITY**

Alba da Silva Lima¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar como o exercício da *accountability social*, através do controle social concretizado nos Portais da Transparência, impulsiona a *accountability* horizontal, especialmente no Ministério Público Brasileiro (MP). Para tanto, a pesquisa tem como recorte a iniciativa proativa do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO), inaugurada em 2013 e catalogada como uma das estratégias estaduais de combate à corrupção, cujo objetivo, dentre outros, foi a implementação dos Portais da Transparência pelas Administrações municipais (Prefeituras e Câmaras) e estaduais (Governadoria e Assembleia). Neste artigo, partindo desta iniciativa ministerial, poderá ser verificada, através da metodologia do *process-tracing* (rastreamento de processo), aprofundada na variação/categoria *theory-testing* (teste da teoria), a permeabilidade da *accountability* social, que confirma que as ações do Ministério Público do Estado de Rondônia, quando da estruturação dos Portais da Transparência, impulsionaram o acesso a informações por parte da sociedade rondoniense, ampliaram o controle social e, com isso, fortaleceu-se o exercício da *accountability* horizontal.

Palavras-chave: Ministério Público; *accountability* social; portais da transparência; permeabilidade; *process-tracing*.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze how the exercise of social accountability, through social control accomplished in the Transparency Portals, drives horizontal accountability,

¹ Mestre em Administração Pública- IDP. Graduada em Filosofia e Direito pela Universidade Católica de Brasília (2010, 2004-respectivamente). Pos Graduada em Direito Constitucional pela Universidade Católica de Brasília-UCB.

particularly in the Public Prosecutor's Office. Therefore, the research is based on the proactive initiative of Rondônia Public Prosecutor's Office, established in 2013 and catalogued as one of the State strategies for fighting corruption, whose purpose, among others, was to implement the Transparency Portals through the city (Town Halls and Chambers) and State administrations (Governor's Office and Legislative Assembly). In the present paper, building on this ministerial initiative, the permeability of social accountability can be verified, through the process-tracing methodology, delved into the theory-testing variation/category, which confirm that the actions from the Rondônia Public Prosecutor's Office, during the structuring of the Transparency Portals, improved the access of the Rondônia society to information, increased social control and, as a result, strengthened the exercise of horizontal accountability.

Keywords: *Public Prosecutor's Office; social accountability; transparency portals; permeability; process-tracing.*

1. INTRODUÇÃO

Com o processo de globalização, expandiram-se não só a economia, a política e a cultura em nível mundial, mas também as desigualdades sociais (Mazzilli, 2012).

Em meio a essa nova moldura mundial, o Ministério Público Brasileiro, especialmente com o advento da Constituição Cidadã de 1988, deixa de ser defensor do Estado e passa a sê-lo da sociedade (Mazzilli, 2012).

Assume, neste contexto, além da legitimação processual, duas outras obrigações. A primeira, de exercer a fiscalização sobre outros agentes ou instituições públicas (*accountability* horizontal). A segunda, sedimentar mecanismos que viabilizem que a coletividade se reconheça, de fato, como a detentora de todo o poder que emana e legitima as instituições democráticas e, assim, exerça a *accountability* social ou *societal* (Alves, 2017).

Dentre os mecanismos de instrumentalização da *accountability* social destaca-se o controle social. Sua concretização requer que o cidadão tenha acesso e compreensão das informações públicas necessárias para apreciar a alocação dos recursos públicos, as decisões dos gestores, o desempenho, os efeitos da ação governamental e, a par destas, possa, ao final, punir ou premiar atos ou omissões dos agentes públicos (Schomer; Nunes; Moraes, 2012).

Compreende-se, assim, que a divulgação e o acesso dos cidadãos às informações públicas evitam que ocorra o que Abramo (2005) conceituou como encapsulamento de

informação pública, campo fértil para a corrupção.

Neste cenário, no Brasil, as Leis nº 131/2009 (Lei da Transparência)² e nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação-LAI)³ ganham relevância no tema, especialmente no âmbito da Administração Pública, já que, dentre outras obrigações, impuseram ao gestor a de informar acerca da utilização dos valores públicos por meio dos denominados portais da transparência.

Entretanto, mesmo com advento destas legislações, complementares da Constituição Federal⁴ e de tratativas internacionais⁵ de que o Brasil é signatário, percebeu-se resistência dos gestores, nas três esferas federativas, tanto em conferir acesso às informações públicas quanto em torná-las acessíveis por meio de uma interface com linguagem de fácil compreensão, dispensando, portanto, termos arraigados de tecnicidade.

O Ministério Público, constatando essa resistência e agindo na qualidade de defensor da sociedade e da democracia e visando evitar a judicialização da matéria, passou a fomentar a implementação e alimentação dos Portais, por meio dos instrumentos extrajudiciais que lhe são legalmente conferidos, com destaque para a Recomendação e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

O presente artigo tem como objetivo analisar como essa intervenção, decorrente da constatação da não implementação dos Portais da Transparência, impulsionou a intervenção

² Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

³ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...) § 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

⁴ A transparência administrativa tem como um de seus maiores expoentes e núcleo jurídico o princípio da publicidade, estampado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, reforçado pelo art. 5º, incisos XXXIII[3], XXXIV, b)[4] e LXXII[5], restringindo-se a intimidade e o interesse social, tal como estabelecido no inciso LX[6] do art. 5º da nossa Carta Maior (Princípio da transparência na Administração Pública (jusbrasil.com.br acesso em novembro/2022).

⁵ O acesso à informação é direito fundamental reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

extrajudicial do Ministério Público Brasileiro , com destaque para o Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO), tornando-se decisiva para a implementação e consolidação destes, especialmente nos Poderes Legislativos dos Municípios Rondonienses de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, fomentando, assim, o exercício da *accountability* social ao mesmo passo em que, ante permeabilidade daquela, fortalecia a *accountability* horizontal.

Tem-se, assim, a par do objetivo acima transcrito, a seguinte pergunta de pesquisa: como a intervenção do Ministério Público do Estado de Rondônia, por meio dos instrumentos extrajudiciais que lhe são legalmente conferidos – Termo de ajustamento de conduta e Recomendações –, quando da implementação e alimentação dos Portais da Transparência, promoveu concomitantemente o fomento da *accountability* social e o fortalecimento da *accountability* horizontal nos casos selecionados, evidenciando assim a permeabilidade da *accountability* social.

Dentro desta contextualização, os objetivos específicos da pesquisa são: analisar a evolução institucional, as peculiaridades e os atuais desafios do Ministério Público Brasileiro; estudar os conceitos, dimensões sobre *accountability* e traçar sua relação com o regime democrático; compreender os efeitos da permeabilidade da *accountability* social sobre a horizontal, tendo como parâmetro os resultados obtidos a partir dos questionários ofertados aos Promotores e Delegados atuantes no Estado de Rondônia.

De modo a reunir elementos para atingir os objetivos anteriormente descritos, esse artigo está organizado em 03 (três) seções, além da introdução e conclusão.

A primeira será o referencial teórico e analisará a evolução institucional do Ministério Público Brasileiro, abordando suas conquistas e seus atuais desafios, bem como o conceito de *accountability*: suas dimensões, sua relação com a Democracia e o Ministério Público Brasileiro e a permeabilidade da *accountability* social.

Em continuidade, tratará dos Portais da Transparência, perpassando pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação-LAI), sua potencialidade como mecanismo de assimetria de poder e a importância do Ministério Público como defensor do regime democrático e dos direitos fundamentais, categoria na qual se inclui a informação.

A segunda, denominada metodologia, minuciará a parte empírica deste artigo. O recorte do estudo será dado no Estado de Rondônia, mais especificadamente nos Poderes Legislativos dos Municípios de Teixeiraópolis e Vale do Paraíso, cotejando, como estudo de caso, os aspectos do Projeto desenvolvido pelo CAOP PPA - Centro de Apoio Operacional da Defesa

do Patrimônio Público e Probidade Administrativa⁶ nestes dois municípios.

Ao final, tem-se a conclusão, na qual busca-se instigar os leitores, a par da experiência rondoniense, a refletir acerca da necessidade contínua de o Ministério Público Brasileiro estimular na sociedade a reassunção e o sentimento de pertencimento dos bens públicos, de forma tal que ações danosas à Administração Pública não encontrem campo fértil para prosperar, no que por certo o aprimoramento ao acesso dos Portais da Transparência torna-se elemento indispensável.

2- REFERENCIAL TEÓRICO

Ao final dos anos 1960, em meio ao esgotamento da expansão capitalista, o Estado viu-se na necessidade existencial de tutelar direitos outros que não aqueles direcionados aos detentores do capital, emergindo assim o Estado Social (*Welfare State*) (Arretche, 1998).

Nesta nova roupagem estatal, já não era mais suficiente observar unicamente regramentos legais. Agora, cabia ao gestor também tutelar, assegurar e concretizar as necessidades universais (saúde, educação, habitação, meio ambiente etc.) a todos os cidadãos, independentemente de gênero, raça, fé, opção sexual, convicções políticas ou classe econômica ou social que este ou aquele indivíduo possuísse ou à qual pertencesse.

Conseqüentemente, ampliou-se a quantidade e diversidade das funções estatais, no mesmo passo em que se revelou a precariedade do Executivo em cumprir suas novas obrigações. Neste cenário, inauguraram-se campos de litígio perante o Poder Judiciário, gerando o que o sociólogo Boaventura de Sousa Santos denominou de “explosão de litigiosidade” (*apud*, Fullin, 2019).

Foi justamente neste novo desenho litigioso, resultado da separação de poderes fortalecido no Estado Social, que o Ministério Público (MP) ganhou os primeiros contornos que lhe credenciaram, no Brasil, a partir da Constituição de 1988 (CF/88)⁷, a ser o defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Garcia, 2008).

A partir de então, o Ministério Público Brasileiro (MP) torna-se tanto uma instituição essencial do sistema de justiça quanto, principalmente, órgão encarregado da defesa da

⁶ O CAOP PPA elaborou os expedientes e minutas que compuseram o denominado KIT Portais.

⁷ Art.127 da CF O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

cidadania e do controle sobre as demais instituições democráticas, contornos até então não percebidos noutras nações democráticas, o que lhe rendeu, por parte de alguns estudiosos, o título de “jabuticaba”.

Maria Tereza Sadek (2009), por exemplo, em meio a uma explanação, afirmou: “costumo brincar dizendo que quando as pessoas se gabam, exclamando que a jabuticaba só existe no Brasil, retruco, observando que o que existe de fato só no Brasil é o nosso Ministério Público (MP)”.

Arantes (2007), ainda sobre essa peculiaridade do Ministério Público Brasileiro, afirma que os integrantes do Ministério Público passaram a integrar uma Instituição que, apesar de não ser um Poder Constituinte, detém as mesmas garantias daqueles, inclusive a discricionariedade de agir (independência funcional), assumindo assim uma dupla função: a de parte e a de representante da sociedade, esta última, até então, típica do agente político.

A concepção de agente/ator político acima mencionada deve ser compreendida não como conduta partidária, guiada por ideologias, mas sim que o contorno impresso ao Ministério Público Brasileiro o torna uma instituição dotada de poder e recursos singulares, que possibilitam que, no exercício de suas funções constitucionais, venha a interferir no rumo da vida pública e, por vezes, até impor decisões, sem, contudo, identificar-se qualquer controle destas atividades. Torna-se, assim, mediador da sociedade com o gestor (Sadek, 2008).

E aqui reside o maior desafio da Instituição: conciliar as atribuições legais com as sociais, de forma que o exercício de uma ou de outra não venha a fragilizar a própria Instituição. Esse cenário foi definido por Alves (2017) como entrelaçamento do velho paradigma demandista com o novo paradigma resolutivo. Um caminho para essa redescoberta de identidade e credibilidade social do MP passa pelo fomento da participação efetiva da sociedade na condução da coisa pública.

Desvincular-se da ideia de que o cidadão é naturalmente hipossuficiente, compreendendo que o Promotor, ao invés de ser a voz, deve ser antes de tudo o fomentador do agir social, para que o cidadão possa falar por si só, e neste contexto impulsionar o exercício da *accountability* social, passa a figurar como um dos elementos decisivos na redefinição da nova identidade do Ministério Público Brasileiro.

É neste cenário que emerge a *accountability*. Palavra derivada do latim (*ad+computare*), “tem como significado contar para prestar contas; dar satisfação, corresponder à expectativa de”

(Zapelin, 2012).

Sem tradução para língua portuguesa, o termo *accountability* é inicialmente definido como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder algo (Mosher, apud Campos, 1990) e, justamente por esse viés conceitual, tornou-se elemento multifacetado da democracia, com distintos significados e aplicabilidades.⁸

Independentemente da conceituação eleita, fato é que as definições de *accountability* convergem para três elementos: informação, justificação e punição. Em razão deste tripé, tem-se que a *accountability* é envolta tanto por uma responsabilidade objetiva⁹ quanto por outra subjetiva.

Esses componentes, por sua vez, concretizam-se por meio das dimensões da *accountability*, cujas conceituações têm como maior expoente as concebidas por O'Donnell (1998)¹⁰.

Neste estudo, a tipificação inaugurada por Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti como sendo uma vertente da *accountability* vertical ganha lugar de destaque: *accountability transversal/social ou societal*.

É tida como fruto do engajamento do cidadão, individualmente ou em associações, que, além do processo eleitoral, ou seja, independentemente de calendários fixos, busca em arenas decisórias específicas (arena social), a inclusão de novos temas na agenda pública e/ou a interferência na tomada de decisão (Alves, 2017), e só passível de exercício em território onde a soberania popular e o controle de governantes sejam vetores, ou seja, onde impere a democracia.

Uma vez presente na estrutura democrática, a *accountability vertical social* chancela

⁸ Tomio e Robl (2013), por exemplo, entendem a *accountability* como sendo a necessidade democrática, por parte de quem recebeu atribuição ou delegação do poder público, de prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados. Ana Maria Campos (1987) a define como elemento da democracia. Afinal, quanto mais avançado o estágio democrático, maior será a necessidade de proteção dos direitos do cidadão contra os usos e abusos daquele investido em função pública. Na concepção de Bovens, a *accountability* refere-se a mecanismos que possibilitam que as instituições se tornem mais responsivas, seja na ação de engajar a sociedade na construção de melhoria gerais, seja na de informar e justificar suas deliberações perante os órgãos de controle e a sociedade civil (*answerability*), que poderão inclusive sancionar aqueles que não conduzem o bem público com a lisura necessária (*enforcement*) (Costa e Brandão, 2018; Barbosa e Rodrigues, 2020).

⁹ Trata-se da possibilidade de o Administrador responder por seus atos ou omissões perante outros órgãos ou instituições. Na subjetiva, o próprio gestor faz a análise acerca de suas decisões e reconhece a necessidade de que sejam submetidas a avaliações.

¹⁰ A primeira é a denominada *accountability* vertical. Nesta, de acordo com Guillermo O'Donnell (1998), o conceito se vincula às preferências dos eleitores, em uma democracia eleitoral-representativa. Ao lado da vertical, tem-se ainda a *accountability horizontal/interestatal ou institucional*. É tida como a capacidade e a disposição de agências estatais, legalmente instituídas, de exercer a fiscalização de outros agentes ou instituições públicas (O'Donnell apud Willeman e Neto, 2020). Incluem-se aqui, por exemplo, o Ministério Público (art. 127 da CF) e os Tribunais de Contas (art. 70 da CF).

que um governo seja considerado “*alaccountable*”, pois certo será que o gestor, além de observar os procedimentos constitucionais, também age de acordo com a preferência dos cidadãos (Carneiro,2004).

Não por outro motivo, Keane (2011), ao analisar a relação entre a *societal accountability* e a democracia, afirma que a sua previsão e o seu exercício inauguram uma democracia de monitoramento (*monitory democracy*), que, por sua vez, alarga o conjunto de atores e organizações que passam a influenciar, em diferentes graus, os processos de elaboração da agenda governamental.

Neste aspecto, ao considerar que Constituição Federal de 1988 elegeu o Ministério Público como defensor dos interesses democráticos e que um deles é que seja o cidadão ativo e protagonista, tem-se que aos Promotores/Procuradores também é atribuída a obrigatoriedade de, no exercício de suas funções (entre elas a do exercício da *accountability* horizontal), fomentar a *accountability* social, que aliás, uma vez sedimentada, fortalece a primeira.

Esse reflexo da social sobre as demais dimensões é conceituado por Silva (2019) como permeabilidade da *accountability* social. É dela a função de imprimir percepção sistêmica de controle social, sinônimo de democracia e informação.

Percebe-se assim que o Ministério Público Brasileiro, na figura do Promotor de fato, resolutivo, social em suas atuações extrajudiciais, ao assumir-se mediador entre a sociedade e o sistema político, possibilita que o cidadão, tendo como norte o controle social, não só possa atuar em arenas democráticas como também lá esteja em condições de expor, argumentar, contra-argumentar e questionar os gestores, o que favorece a participação social e consequentemente a democracia.

Partindo desta premissa, ousamos acrescentar aos conceitos da *accountability* social já existente o de ser elemento, alicerce das instituições democráticas, dentre elas o Ministério Público que legitima sua ação e fortalece a Instituição.

Entretanto, para que o cidadão possa exercer tais prerrogativas, necessário se faz que tenha, a sua disposição, informações claras e objetivas acerca do emprego dos bens públicos. Isso, por sua vez, exige que o administrador, de forma ativa e proba, preste tais informações, afastando assim o encapsulamento e a opacidade, elementos nocivos da gestão pública, combatíveis, dentre outros mecanismos, pelos portais da transparência.

Com o advento da Democracia, coroada pela Constituição Federal de 1988, o conceito de administração passa por intrínsecas mudanças, dentre elas, a obrigatoriedade de o agente

político imprimir transparência à sua gestão, especialmente através da pronta informação ao cidadão da destinação dos recursos públicos.

Todavia, o acesso efetivo e compreensível dos dados e informações públicas esbarrava na dificuldade de compatibilizá-lo com o regramento legal que assegurava a manutenção de sigilo nas hipóteses permitidas, bem como na boa vontade de alguns burocratas (Angélico; Teixeira, 2015).

Neste contexto, emerge a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI¹¹) e, com ela, os Portais da Transparência, instrumentos de assimetria de poder e fortalecimento da Democracia, da *accountability* e, por conseguinte, do Ministério Público Brasileiro.

Sua regulamentação no âmbito federal deu-se através do Decreto nº 7.724/2012. Em capítulos específicos, o decreto diferenciou as modalidades de transparência e elucidou a forma, os meios e as restrições no que concerne à divulgação de informações pelo ente público ou quem o represente.

Entre as espécies/modalidades de transparência, diferenciou a ativa e a passiva. A primeira recai sobre a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de requerimento. A passiva, por sua vez, condiciona a publicidade da informação a requerimento ou solicitação, fixando, porém, o prazo de 20 (vinte) dias para o devido atendimento (Brasil, 2012).

Nesse estudo, o foco recai sobre a ativa. O mencionado decreto delimita o que deverá ser disponibilizado em sítios eletrônicos, mais conhecidos como Portais da Transparência, de forma permanente e atualizada: processos licitatórios, lotação e remuneração de servidores, inclusive os ocupantes de cargos de confiança; legislações, contatos do próprio ente e de outros que prestem serviço essenciais, como Tribunais, Ministério Público e suas respectivas Ouvidorias.

Em países como o Brasil, nos quais o Estado é o protagonista na concretização de direitos sociais, com essa formatação legal, os Portais tornaram-se ainda instrumentos decisivos para que movimentos sociais possam inferir nas políticas públicas (Michener; Contreras e Niskier, 2018).

Com advento da LAI e suas similares em Estados e Municípios brasileiros, alterou-se esse cenário. Uma, por conferir à informação *status* de direito do cidadão e dever do

¹¹ A Lei nº 12.527/2011 foi a 89ª desta natureza dentre os países democratas (Angélico, 2012). Referida legislação previa o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o início da vigência, ou seja, 16 de maio de 2012.

governante. Logo, exceto nas hipóteses taxativamente previstas em lei, não se pode negar a informação solicitada.

Duas, porque o cidadão, munido de informações fidedignas, às quais teve acesso independentemente de conchavos, tem possibilidade de vir a integrar arenas decisórias com condições simétricas às dos demais atores, já que, como também detentor do conhecimento, poderá argumentar, contra-argumentar, discordar e até mesmo negociar decisões, seja com o gestor seja com as demais instituições democráticas (Alves, 2017).

Essa simetria dialética, possível de ser alcançada pelos Portais da Transparência, reflete-se ainda no fluxo destas informações. Abramo¹² (2005), sobre o tema, leciona que o acesso público à informação viabiliza um monitoramento mais próximo das motivações privadas e políticas que fundamentam uma decisão, o que, por via direta, diminui a possibilidade de que interesses privados sejam priorizados, objetivo da conduta corrupta.

É preciso enfatizar, porém, que a transparência, concretizada especialmente pelos Portais, conforme já explanado, somente atingirá esses fins se o seu principal destinatário, o povo, tiver não só conhecimento deste instrumento como também condições de o utilizar a favor de interesses comuns, e nesta missão o Ministério Público Brasileiro assume relevante papel.

Afinal, as legislações constitucionais e infraconstitucionais brasileiras, ao elevarem o Ministério Público à categoria de defensor do regime democrático e dos direitos fundamentais, portanto da informação, direito fundamental e elemento da democracia, também concedeu à Instituição a possibilidade de manejar instrumentos, alguns em caráter de exclusividade, que favorecem o desempenho destas suas funções (Garcia, 2008).

Entre eles, neste artigo, ganham relevância a Recomendação e os Termos de ajustamento de conduta (TAC)¹³. Ambos são compreendidos como instrumentos que os membros do Ministério Público, na qualidade de Promotores de fato, manejam, sem a

¹² Claudio Weber Abramo integrou o Comitê da Transparência, um dos fomentadores da promulgação da LIA. À época representava a Organização Não Governamental Transparência Brasil.

¹³ Instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela Instituição, atuando assim como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas. Instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

intervenção do Poder Judiciário, portanto extrajudicialmente, buscando impedir a consumação ou a continuidade de ações públicas lesivas ao interesse coletivo.

Almeida (2012) leciona que estes instrumentos extrajudiciais concretizam a tutela preventiva, a mais genuína forma de proteção jurídica no Estado Democrático de Direito, já que por meio dela é possível combater diretamente o ilícito, evitando sua prática, continuidade ou repetição.

Hegel (2010) complementa que os Portais da Transparência representam instrumentos hábeis a noticiar à sociedade o funcionamento, as políticas, as decisões e os gastos públicos. Tem-se que, uma vez estruturados e atualizados de forma clara e objetiva, devem ser objeto permanente da ação preventiva do Ministério Público, na função constitucional de trabalhadores sociais (Almeida, 2012).

Reconhecendo essa missão, o MP Brasileiro, ainda em 2012, aderindo à Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) (Brasil, 2012), elevou não só a implementação dos Portais da Transparência como também a sua atualização e manutenção à categoria de política institucional.

O Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO), ao adotá-la, incorporou a implementação dos Portais na denominada Estratégia de Combate à Corrupção Estadual e assim a estruturação dos Portais foi elevada, à época, à categoria de política institucional incluída no PGA - Plano Geral de Atuação do MP/RO de 2013.

Em decorrência deste projeto, que será minuciado pelo método *process tracing* (PT, mapeamento ou rastreamento de processo) na qualidade de estudo de caso, os Promotores Rondonienses, de forma preventiva e conjunta, tornaram a implementação dos Portais política institucional, conforme passaremos a analisar na secção que se segue.

3- METODOLOGIA

O MPRO, ao constatar a não implementação dos Portais da Transparência, instigou os Promotores Rondonienses a deflagrarem ações que, encadeadas, fortaleceram a *accountability* social e conseqüentemente a horizontal.

A análise e compreensão destas ações, com recorte nos Legislativos Municipais de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, é melhor compreendida com a aplicação do método denominado de *process tracing* (PT).

Process tracing (PT) pode ser traduzido como mapeamento ou rastreamento de

processo. Trata-se de um método preponderantemente qualitativo, que procura examinar e analisar cadeias causais que ligam determinado fenômeno a determinado resultado.

Bennet (2010) define o método como sendo o exame de pedaços de evidências dentro de um mesmo caso, que contribuem para apoiar ou rejeitar uma hipótese. Stahelin (2021), em seu estudo, conceituou-o como sendo a forma de desvendar o “como funciona”, apresentando evidências que indiquem os passos e os mecanismos (MC) por meio dos quais uma ou mais causas levam a um determinado resultado (R). É, portanto, a análise de partes que, quando examinadas em conjunto, podem ou não confirmar um resultado.

Partindo deste conceito, tem-se que as partes são: a causa (C); os mecanismos causais (MC)¹⁴ comprovados pelas evidências¹⁵; e que atestam ou não os resultados (R) alcançados.

Logo, quando, dentro do *process tracing*, invoca-se a testagem de um mecanismo causal, almeja-se verificar e concluir se as evidências levantadas, frutos da teoria eleita, correspondem à realidade e geram o resultado hipotetizado.

Partindo desta premissa, Beach e Pederson (2013-2016) definiram quatro variações ou categorias do *process tracing*: a) *theory-testing process tracing*; b) *theory building process tracing*; c) *theory-refining*; e d) *explaining outcomes process-tracing*.

A primeira é denominada de *theory-testing process tracing*. Nela, parte-se de um mecanismo causal para compreender a produção de um determinado resultado, ou seja, vai-se de uma teoria para confirmar ou não sua aplicação a um determinado fato. Transmutando para uma pergunta de pesquisa, teríamos, nesta variante, o seguinte questionamento: o mecanismo hipotetizado está presente e funciona como teorizado? (Gomide, 2020).

A segunda categoria é a *theory building process tracing*. Nesta, ao contrário da *theory testing*, não se tem uma teoria balizadora; busca-se justamente construir uma explicação teórica para um determinado fenômeno. A pergunta de pesquisa passa ser então: qual o mecanismo entre uma causa e um resultado? (Gomide, 2020).

A terceira categoria ou variação foi nomeada de *theory-refining*. Aqui, almeja-se rastrear um mecanismo comum num caso desviante, ou seja, busca-se a exceção que resultou de causas comuns; por essa razão, o questionamento é: por que o mecanismo não funcionou no caso? (Gomide, 2020).

A última variação citada pela literatura, especialmente a de Beach e Pedersen (2013), é

¹⁴ Eventos que mudam os fatos de forma similar ao longo do tempo (Silva e Calmom, 2018). Stahelin (2021).

¹⁵ As evidências, por sua vez, devem ser entendidas como verdadeiras impressões digitais eventualmente deixadas pelos mecanismos causais, hábeis a comprovar a sua existência e o seu funcionamento.

a explaining outcomes process-tracing. Nela, foca-se no caso e não na teoria. De acordo com Cunha (2013), a definição desta categoria é melhor explicitada na seguinte indagação: “que explicação mecanicista explica o distinto resultado?”

No presente estudo, a abordagem aplicada é da *theory-testing process tracing* (teste da teoria)¹⁶, uma vez que tanto a causa como o resultado já são conhecidos, restando, portanto, pelo mecanismo causal, ratificar ou não a teoria levantada.

Dentro desta contextualização, a causa é a constatação do Ministério Público do Estado de Rondônia da inexistência dos Portais da Transparência no Executivos e Legislativos Estadual e Municipais Rondonienses.

Os mecanismos (MC) são as ações efetivadas do MPRO a partir desta constatação e os resultados, por sua vez, o fortalecimento da *accountability* horizontal, efeito do fenômeno da permeabilidade da *accountability social* sobre as demais dimensões.

Para melhor compreender a adequação do referido método ao presente estudo, delinear-se os seus elementos a partir de uma ação/caso do Ministério Público do Estado de Rondônia iniciada em 2013, cuja iniciativa foi inclusive vencedora da 10ª Edição do Concurso INNOVARE¹⁷, na categoria Ministério Público: “Estratégia Estadual de Combate à Corrupção”, tendo como recorte a implementação dos Portais da Transparência do Legislativo dos municípios de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, ambos integrantes da Comarca de Ouro Preto do Oeste¹⁸.

Pelo delineado no projeto, o Promotor, a partir de *checklist* idealizado pelo CAOP, inicialmente verificava a existência dos sítios eletrônicos. Em não se tendo ou os tendo, mas de forma incompleta ou imprecisa nos termos já delineados, o Promotor expediu Recomendação ao gestor para que se manifeste acerca de assumir ou não o compromisso de implementar ou aprimorar o Portal da Transparência, no prazo fixado na recomendação.

Abrem-se, então, a partir da ação anterior, duas possibilidades.

A primeira: que, dentro do prazo fixado na Recomendação, o gestor implemente o Portal e assim, ao incrementar a *accountability social*, inicia-se o fenômeno da permeabilidade e conseqüentemente amplia-se a *accountability horizontal*, caso em que se

¹⁶ A aplicação da teoria de forma completa, especialmente no que se refere às evidências e resultados, pode ser verificada na tese de mestrado da autora intitulada de: intitulada MINISTÉRIO PÚBLICO, *ACCOUNTABILITY SOCIAL E OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA* e defendida em junho de 2022.

¹⁷<https://www.migalhas.com.br/quentes/198808/iniciativa-do-mp-pretende-combater-a-corrupcao>.

¹⁸ A autora desta pesquisa atuou na Comarca de Ouro Preto do Oeste na qualidade de Promotora Titular por seis anos.

enquadra a Câmara de Vereadores do Município de Vale do Paraiso.

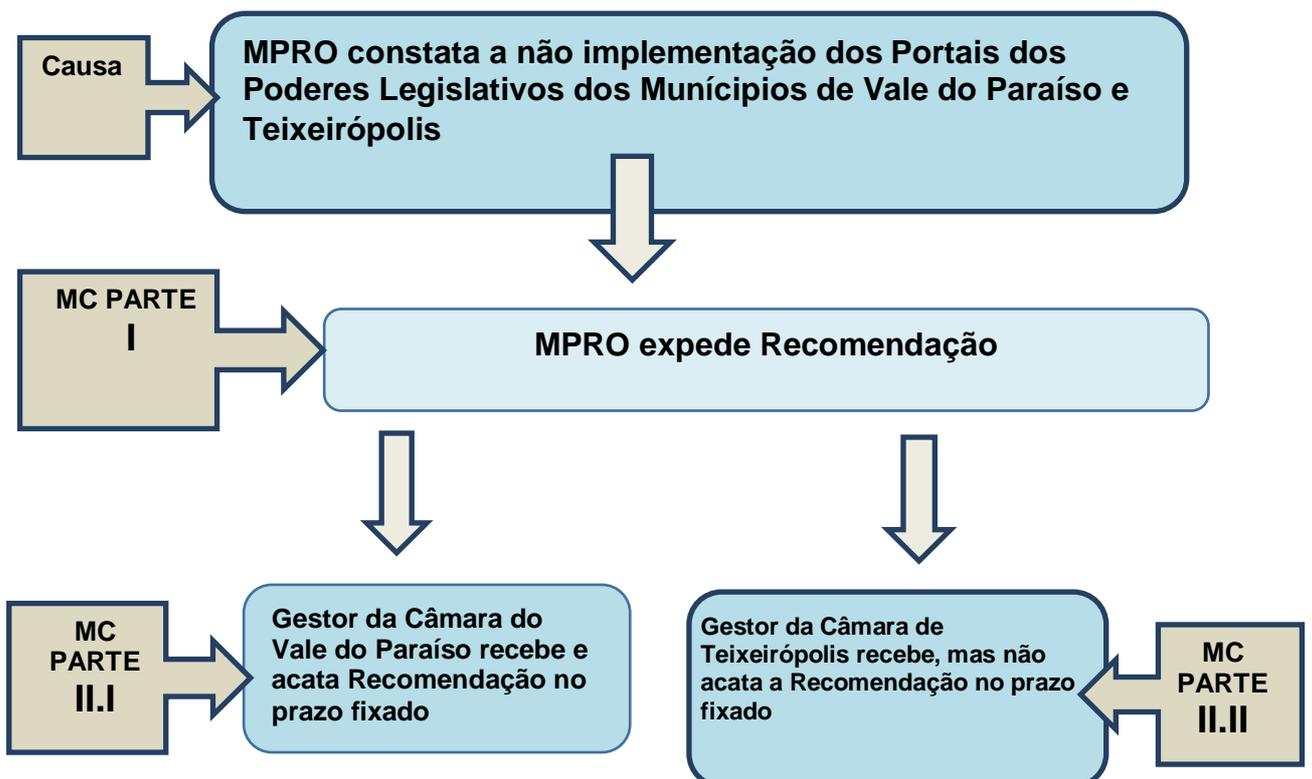
A segunda ocorre quando o gestor não atende a Recomendação dentro do prazo nela fixado. Nesta hipótese, expede-se ofício para que aquele apresente as razões da inércia. Em sendo as razões plausíveis, o Promotor, por ofício, convida o gestor a firmar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), cenário em que se enquadra o Poder Legislativo do Município de Teixeiraópolis.

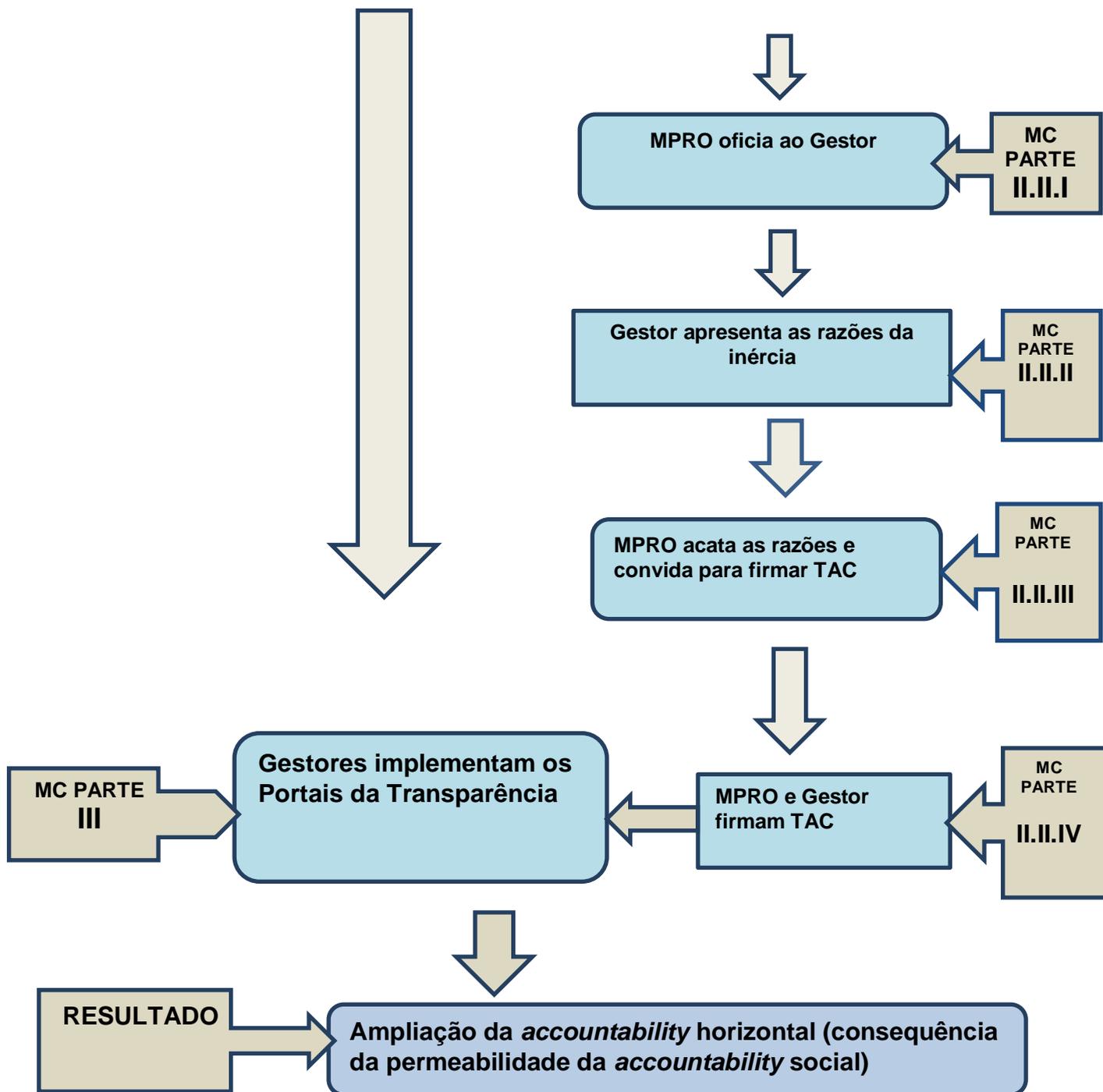
As evidências, na estrutura metodológica proposta, são representadas pelos documentos¹⁹ e expedientes emitidos tanto pelos Promotores de Justiça quanto pelos Presidentes das Câmaras de Vereadores dos Municípios de Vale do Paraiso e Teixeiraópolis.

Os resultados, por sua vez, serão abordados na seção específica e evidenciam a permeabilidade da *accountability* social sobre a horizontal. Assim, o desenho metodológico deste estudo pode ser assim representado:

¹⁹ Compõem o Anexo I da tese de mestrado da autora defendida em junho de 2022 intitulada Ministério Público, *Accountability* Social e os Portais da Transparência.

Figura I- Desenho Metodológico





Fonte: Elaboração própria

4- RESULTADOS

Dos 52 (cinquenta e dois) municípios do Estado de Rondônia, apenas três não implementaram os portais à época, seja atendendo de pronto à Recomendação ou firmando o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta). O prazo médio requerido pelos entes foi de 60 (sessenta) dias, para a devida estruturação e funcionamento.

Essa implementação maciça fora inclusive atestada em pesquisa realizada pelos professores Duarte, Martins, Loureiro e Santos (2020)²⁰, da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Os pesquisadores concluíram que grande parte das informações solicitadas pelas leis estão sendo disponibilizadas via Portais da Transparência, de forma responsável, pelos entes rondonienses.

Desde suas implementações, efetivou-se o que Silva (2019) denominou de permeabilidade da *accountability* social sobre as demais dimensões da *accountability*, especialmente a horizontal.

Necessário enfatizar, neste estudo, que, apesar de o recorte para fins metodológicos ter se limitado aos Poderes Legislativos dos municípios de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, o resultado da intervenção Ministerial alcançou todo os entes e Poderes do Estado de Rondônia, posto que a causa, conforme mencionado (constatação pelo MPRO da existência dos Portais), fora implementada de forma padronizada pelos integrantes do MPRO, que inclusive elevou a implementação dos Portais da Transparência à condição de política institucional.

O resultado pode ser evidenciado pelos questionários²¹ ofertados, entre os meses de abril e maio/2022, a Promotores de Justiça e Delegados de Polícia²² Rondonienses. Para esse estudo, o questionário, considerando que tanto promotores quanto delegados, no total de 20 (vinte), que compõem a rede de *accountability* horizontal, foi único, composto de 03 (três) perguntas fechadas e 02 (duas) abertas.

As indagações visavam mensurar o quanto a implementação dos Portais no Estado de Rondônia otimizou as atividades de fiscalização e controle das entidades detentoras da *accountability* horizontal e sua rede, como é o caso da Polícia Civil.

A primeira pergunta objetiva verificar se, de fato, os Portais da Transparência

²⁰ Lei de responsabilidade fiscal e Lei de acesso à informação: uma análise do nível de transparência dos municípios do estado de Rondônia. Revista de Desenvolvimento Socioeconômico-RDSD, 2020, v. 6, n. 01.

²¹ O questionário é uma técnica de observação no qual uma sequência de questões escritas é dirigida a um conjunto de sujeitos (inquiridos), que podem exteriorizar, entre outros pontos, informações de caráter factual sobre eles ou sobre o meio (Andrade, 2009).

²² Aranha (2015) e Arantes (2011) incluem as Polícias Civil e Federal na rede de *accountability* horizontal. De acordo com os autores, em que pese só atuarem de forma passiva e receptivamente, são peças decisivas na rede, pois suas tarefas, especialmente no combate à corrupção, podem robustecer as sanções.

tornaram-se instrumento de trabalho destes componentes da rede de *accountability* horizontal. A segunda, com qual finalidade se recorrem aos portais; e a terceira, certificar a permeabilidade da *accountability* social sobre as demais dimensões da *accountability*, conforme delineado por Silva (2019).

A quarta e quinta permitiram ao inquirido exteriorizar suas percepções profissionais, ao questionar acerca do eventual impulso que os Portais da Transparência imprimiram a suas funções, destacando ainda o possível reconhecimento dos Portais como instrumentos de controle social.

A análise das respostas conferidas pelos Promotores/Procuradores e Delegados nos permite chegar às seguintes conclusões.

Primeiro. Os Promotores, na sua maioria, recorrem aos Portais visando ratificar informações que aportam ao MPRO, ou seja, mesmo no exercício da *accountability* horizontal, permanecem, em sua maioria, passivos.

A par desta constatação, pode-se afirmar que a maioria dos membros do MP Brasileiro ainda se mantém na posição de mero receptor de resultados e demandas, ou seja, dentro da conceituação de Alves (2017), priorizam as funções de gabinete; são, portanto, preponderantemente Promotores de gabinete, demandistas, legalistas.

Já os Delegados utilizam os Portais de forma ativa, ou seja, na busca de informações, o que talvez se justifique pela maior proximidade e inserção dos Delegados no dia a dia da comunidade.

Segundo. Ambos reconhecem serem os Portais da Transparência mecanismos de controle social, bem como que a implementação deles possibilitou que a sociedade seja portavoza de ações aparentemente lícitas, mas que em verdade são ilegais, como é o caso do favorecimento pessoal.

Esse reconhecimento evidencia o que já era lecionado por Abramo (2005). Os Portais da Transparência, como mecanismos de controle social que são, promovem o desencapsulamento de informações; retiram a opacidade de dados públicos, estabelecem a simetria de informações e tornam a sociedade protagonista de suas próprias ações.

Essa conclusão pode ser melhor compreendida na transcrição de algumas das respostas subjetivas dos entrevistados quando questionados acerca da relação entre portais da transparência e controle social: *“a relação de vínculos pode ser vista por qualquer do povo, que às vezes tem mais informações sobre esses vínculos e possíveis fraudes aos órgãos de*

defensor do regime democrático que é, de assegurar que esta prestação de contas se efetive de forma clara, objetiva e transparente.

A identificação de qualquer obstáculo que inviabilize ou dificulte o fluxo deste ônus governamental alarga as possibilidades de ações lesivas ao bem público, e conseqüentemente enfraquece o Estado Democrático de Direito.

Nesta perspectiva, por este estudo, comprovou-se que os Portais da Transparência, fruto da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) assumem papel de relevância. Por meio deles, tem o gestor em mãos um instrumento de ampla cobertura, que, uma vez implementado e alimentado com a responsabilidade que impõe a uma administração *accountable*, legitima a gestão, fortalece a credibilidade do cidadão no agente político eleito e, especialmente, empodera a sociedade, desencadeando o sentimento de pertencimento do bem público e do país.

Esta foi a proposta do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO) quando, ainda em 2013, em caráter preventivo, unificado e em viés de política institucional, impulsionou os Promotores Rondonienses a se despirem das vestes formais e de seus assentos nos fóruns judiciais e, por meio dos instrumentos extrajudiciais que lhe são outorgados (Recomendação e Termo de Ajustamento de Conduta), assumirem a obrigação de garantir ao cidadão as informações necessárias para que, em paralelo ao exercício do controle social, fosse efetivada a permeabilidade e assim, a par das informações também constantes nos Portais, auxiliar no fortalecimento da *accountability* horizontal.

Os resultados alcançados e atestados na metodologia empregada neste estudo (*theory-testing process-tracing*), com recorte nos Poderes Legislativos dos Municípios de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, evidenciaram que a intervenção extrajudicial dos Promotores de Justiça, visando a implementação dos Portais, possibilitou a permeabilidade da *accountability* social sobre as demais dimensões da *accountability*, especialmente a horizontal, já que o controle social também impulsionou a fiscalização e o controle do gerir público.

Sobre a metodologia empregada neste estudo, é preciso registrar que o alcance desta pesquisa não nos permite realizar generalizações de médio e curto alcance, uma vez que não foi mapeada a população homogênea de casos.

Por outro lado, os resultados que foram evidenciados tanto nos questionários ofertados a Membros do MPRO quanto aos Delegados sedimentam a relação intrínseca entre os Portais e a ampliação da *accountability* social e horizontal.

Também é fato que a ampla transparência imposta pelos Portais incomoda aquele gestor que vê o público como se privado fosse, e este incômodo certamente tende a provocar ações destinadas a encapsular informações. Assim, vê-se que o agir do Promotor, especialmente o Rondoniense, não findou com a mera implementação dos sítios eletrônicos.

É preciso que o Ministério Público Brasileiro comungue esforços no intuito de institucionalizar políticas destinadas ao fortalecimento do controle social, especialmente pela fiscalização perene dos Portais, de forma tal que não se tornem murais eletrônicos.

Manter a inércia ou ações estanques, como se a vulnerabilidade social que direcionou a Constituição Federal de 1988 fosse eterna, enfraquece e desacredita a Instituição. Por outro lado, o fortalecimento do controle, e conseqüentemente da democracia, fortalece o MP e solidifica seu papel de defensor da sociedade e dos direitos fundamentais, entre eles à informação.

Assim, partindo-se do que foi apreciado nessa pesquisa, conclui-se que hoje a relação entre sociedade e Ministério Público deve ser redesenhada: MP - *accountability* social - sociedade. Somente com essa tríade o vínculo deixará de ser estabelecido pela vulnerabilidade do cidadão e passará a ser pela simetria de poder entre governante e governado, que, de posse de conhecimento e informação, poderá influir nas decisões públicas que melhor atendam os interesses coletivos e, se ainda assim a decisão desvia-se do anseio público, caberá ao MP, respaldado por essa mesma sociedade, buscar a sanção.

6-REFERÊNCIAS

ABRAMO, Cláudio Weber. **Transparência na Administração Pública**. Cad. Esc. Legis., Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 9-19, jan. /dez. 2005. Disponível em:<<https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernosele/article/viewFile/256/209>>. Acesso em: ago. 2021.

ALMEIDA, Gregório Assagra. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador. Editora Jus Podivim. 2012. p- 41-60

ALVES, José Maia Alves. **Ministério Público e Políticas Públicas - Ação Comunicativa e Participação Popular para a Efetividade dos Interesses Sociais**: Curitiba. Editora Juruá, 2017.

ANGÉLICO, Fabiano e TEIXEIRA, Marcos Antônio Carvalho. **Acesso à Informação e Ação Comunicativa**. Desenvolvimento em Questão. Rio Grande do Sul, n.21, 2012, p. 7-27.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. São Paulo, 2012.

ARANTES, Rogério Bastos. **O Ministério Público e Política no Brasil**. Ed. Sumaré. São Paulo, 2002.

ARRETCHE, Marta Tereza. **EMERGÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE: TEORIAS EXPLICATIVAS**. Revistas Brasileira de Ciências Sociais, 1998.

BEACH, Derek; PEDERSON, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods**. USA. 2ª Ed. 2019.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. **Process tracing: from philosophical roots to best practices**. Simons Papers in Security and Development, v. 21, p. 30, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF:Senado.

BRASIL. Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em set. 2021

_____. Lei Complementar Federal nº 131/2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em set. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado.

_____. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado Brasileiro Contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa – Brasília – Ministério da Justiça.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o Português**. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro. São Paulo: Malheiros, 1990. P. 3-50.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability algumas notas introdutórias**. Belo Horizonte, Agosto de 2004, p. 6.

CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris Ltda., 2007, p. 12, 13, 14.

Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP- [site: \(cnmp.mp.br\)](http://cnmp.mp.br)

CUNHA, E. S. M.; LEITÃO, C. E. **Potencial do uso de Process Tracing na análise dos**

fenômenos políticos. 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política.

_____. **Process tracing e produção de inferência causal.** Revista Teoria e Sociedade, v. 22, n. 2, p. 104–125, 2021.

CUNHA, E. S.; ARAÚJO, C. M. L, SILVA, F. M. E. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade.** Brasília: Enap, 103 p. ISBN: 978-85-256-0090-5. 2018.

DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas - Princípios, Propósitos e Processo.** 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 60.

FULLIN, Carmem Silva. Silva. **A Construção de um problema em mutação**, capítulo XII- Manual de sociologia jurídica / Felipe Gonçalves Silva, José Rodrigo Rodriguez. – 3. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico.** Rio de Janeiro, 2008, 3ª Ed, Editora Lumem Juris, 1-53.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1334-AGENDA GOVERNAMENTAL E O PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA.** Brasília, abril de 2008.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KERCHE, Fábio. **Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil.** Ed. Universidade de São Paulo, 2009.

MARTINS, Humberto Falcão e MARINI, Caio. **Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual.** Revista do TCU, n.130. 2014, p.130.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Propostas de um Novo Ministério Público**. Editora Juspodivm, Temas atuais do Ministério Público, p. 167, 2012.

MICHENER Gregory, CONTRERAS Evelyn, NISKIER Irene. **A Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois**. Fundação Getúlio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro/RJ – Brasil, 2018 – RAP.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova. São Paulo, n. 44, 1998.

SÁ e SILVA, Fábio, LOPEZ, Roberto Rocha, GOMIDE, Alexandre Ávila. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Passado, Presente e Futuro da Ação Governamental Para o Desenvolvimento**. – Brasília: Ipea, 2014. 2 v, cap.10.

SADEK, Maria Tereza org. **In Uma Introdução ao estudo da Justiça (on line)**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Sociais, 2010. 118 p. Disponível em: <[http:// books.scielo.org](http://books.scielo.org)>. Acesso em fev. 2022.

SCHOMMER, Paula Chies; NUNES, Jonas Tadeu. MORAES, Rubens Lima. **Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal**. Brasília: EAGU, Ano IV, n. 18, maio/2012. p. 229-58.

WILLEMANN, Mariana e NETO, Diogo de Figueredo Moreira. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil - Belo Horizonte, 2020**, p.41-65 (segundo capítulo).