



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO PROFISSIONAL**

**A TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS PROCESSOS DE PUBLICIZAÇÃO  
NOS MUNICÍPIOS BAIANOS**

**Alex Pereira da Silva**

**CRUZ DAS ALMAS – BAHIA  
2024**

# **A TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS PROCESSOS DE PUBLICIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BAIANOS**

**Alex Pereira da Silva**

Trabalho apresentado, sob a forma de dois artigos, ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosineide Pereira Mubarack Garcia.

**CRUZ DAS ALMAS – BAHIA**

**2024**

## FICHA CATALOGRÁFICA

S586t

Silva, Alex Pereira da.

A transparência ativa dos processos de publicização nos Municípios Baianos / Alex Pereira da Silva.\_ Cruz das Almas, Bahia, 2024.

71f.; il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientadora: Prof. Dra. Rosineide Pereira Mubarack Garcia.

1.Administração municipal – Gestão de Assuntos Públicos.  
2.Transparência na administração pública – Análise. I.Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. II.Título.

CDD: 350

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS -  
PPGGPP  
MESTRADO PROFISSIONAL**

**A TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS PROCESSOS DE PUBLICIZAÇÃO  
NOS MUNICÍPIOS BAIANOS**

Comissão Examinadora da Defesa de Trabalho de Conclusão de Curso de  
Alex Pereira da Silva

Aprovada em: 27 de maio de 2024.

Documento assinado digitalmente  
 ROSINEIDE PEREIRA MUBARACK GARCIA  
Data: 26/06/2024 10:32:04-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosineide Pereira Mubarack Garcia  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB  
(Orientadora)

Documento assinado digitalmente  
 ALEXANDRE AMERICO ALMASSY JUNIOR  
Data: 26/06/2024 15:13:28-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. Alexandre Américo Almassy Júnior  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB  
(Examinador Interno)

Documento assinado digitalmente  
 JOSE CLAUDIO ROCHA  
Data: 26/06/2024 14:59:48-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Prof. Dr. José Cláudio Rocha  
Universidade do Estado da Bahia - UNEB  
(Examinador Externo)

## DEDICATÓRIA

A minha família, que é minha maior fonte de motivação e força. À minha esposa, Neia. Às minhas Marias, Luísa (Malu) e Antônia (Tontom), que me enchem de amor e orgulho todos os dias. Aos meus pais, Maria e Salvador. E à minha irmã, Alexandra, meu exemplo. A vocês todo o meu amor e gratidão.

## AGRADECIMENTOS

A todos que foram parte da minha jornada neste caminho de aprendizado e crescimento, venho expressar meu mais sincero agradecimento.

Começo agradecendo à minha esposa, Neia e às minhas filhas, Malu e Tontom, as quais são minha razão para seguir em frente e alcançar meus sonhos. Agradeço por todo amor, apoio e compreensão durante os momentos em que precisei me dedicar a este trabalho.

Agradeço ao Mestre e Irmão Jesus Cristo, que sempre esteve ao meu lado.

À minha irmã, Xandra, meu exemplo de força e determinação, à minha mãe, Maria e ao meu pai Salvador, que me deram régua e compasso para vencer na vida.

A meus avós Rosa e Paulo, a minha tia Bernadete e a meu pai Helvécio, em memória. Seus ensinamentos estão sempre presentes.

Aos meus irmãos do Escritório de 5ª, Cícero, Danival, Demétrius, Gessé, Gustavo, Martins, Ricardo e Warren, agradeço a amizade, parceria e apoio que sempre me deram.

À minha irmã, Claudinha pelo apoio e a Sintia, pelas dicas brilhantes.

Agradeço aos meus colegas da Auditoria Interna, especialmente a Cíntia, Cristianne, Gislan, Humberto, Lídia, Maria das Neves, Paulo, Perola, Rodolfo, Simone, Valmir e Vanessa.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Rosineide Pereira Mubarak Garcia, agradeço a confiança em meu trabalho e por ser uma mentora tão importante para mim desde os meus primeiros minutos na Universidade. Gratidão!

Um agradecimento especial aos professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFRB, em especial à Prof.<sup>a</sup> Lys Vinhaes, ao Prof. Alexandre Almassy, ao Prof. Neilton da Silva, ao Prof. Warli Souza, ao Prof. Edgilson Araújo e ao Prof. Jorge Antonio Silva. Obrigado por compartilharem seu conhecimento nessa jornada acadêmica.

Aos meus colegas do PPGPP da UFRB, meu muito obrigado pela parceria e amizade. Entre essas mentes brilhantes e corações enormes, agradeço especialmente a Dilson, Jenilda, Marcos e Patrícia. Vocês foram parte fundamental do meu crescimento pessoal e acadêmico.

Aos irmãos da Casa de Adalberto, em nome de minhas tias, Lucinha e Vera. A todos vocês, meu mais sincero agradecimento. Agradeço ao irmão Adalberto, ao irmão Caboclo Erú, ao irmão Joaquim e a toda espiritualidade por sempre me acompanhar e me guiar nessa jornada. Todo agradecimento é pouco diante do que vocês representam para mim.

Obrigado a todos de coração por fazerem parte da minha jornada, por me ajudarem a crescer, evoluir e alcançar meus sonhos. Que essa união e amizade sigam sempre presente.

Muito obrigado.

# A TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS PROCESSOS DE PUBLICIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BAIANOS

## RESUMO

A presente pesquisa aborda a importância da transparência pública para a participação social, destacando os controles institucionais e o controle social nos processos de publicização nos municípios baianos de grande porte. A partir do contexto histórico, são apresentadas as mudanças ocorridas na publicização desde o advento do Programa Nacional de Publicização, implementado a partir da Reforma do Estado dos anos 90 do século XX, responsável por introduzir a Nova Gestão Pública no Brasil. Este trabalho está dividido em dois artigos com o objetivo principal de diagnosticar o acesso ativo nos portais de transparência pública em relação às informações que integram os processos de publicização nos referidos municípios. O primeiro artigo apresenta um contexto histórico da legislação, os questionamentos quanto à submissão aos controles públicos, o controle social e a organização dos processos no âmbito municipal. O segundo, de forma complementar, analisa a disponibilidade de acesso, comparando os dados apurados com as verificações institucionais do Ministério Público Federal e da Controladoria-Geral da União, apresentando, por fim, um *ranking* da transparência ativa com enfoque nos processos de publicização nos municípios pesquisados. O estudo tem em vista verificar a eficácia dos portais de transparência pública na facilitação do acesso ativo a documentos essenciais para o processo de publicização para organizações sociais em grandes municípios da Bahia, com a motivação de fomentar a transparência ativa e a participação social na gestão pública. O estudo utiliza a revisão bibliográfica e pesquisa documental, abrangendo fontes primárias como sites governamentais e portais de transparência, empregando uma metodologia qualitativa e descritiva. Seus resultados revelam uma evolução positiva na transparência ativa, com desempenho geral satisfatório dos municípios. No entanto, o estudo identificou desafios persistentes, especialmente na adequação às leis de acesso à informação e na eficácia da comunicação entre gestores públicos e cidadãos. A conclusão enfatiza a importância de monitorar e avaliar constantemente o desempenho dos municípios em transparência, visando o aprimoramento contínuo das práticas de gestão pública para garantir uma administração mais transparente e inclusiva fomentando, assim, a participação social.

**Palavras-chave:** ADI nº. 1.923/DF; Controle Social; Gestão Municipal; Transparência Pública.

# ACTIVE TRANSPARENCY OF PUBLICIZATION PROCESSES IN BAIAN MUNICIPALITIES

## ABSTRACT

This research addresses the importance of public transparency for social participation, highlighting institutional controls and social control in publicizing processes in large municipalities in Bahia. From the historical context, the changes that have occurred in publicizing since the advent of the National Publicization Program, implemented following the State Reform of the 90s of the 20th century, responsible for introducing *New Public Management* in Brazil. This work is divided into two articles with the main objective to diagnose active access on public transparency portals in relation to information that is part of the publicization processes in the aforementioned municipalities. The first article presents a historical context of the legislation, questions regarding submission to public controls, social control and the organization of processes at the municipal level. The second, in a complementary way, analyzes the availability of access, comparing the data collected with the institutional checks of the Federal Public Ministry and the General Comptroller of the Union, presenting, finally, a *ranking* of active transparency with a focus on the publicization processes in the municipalities researched. The study aims to verify the effectiveness of public transparency portals in facilitating active access to essential documents for the publicization process for social organizations in large municipalities in Bahia, with the motivation of promoting active transparency and social participation in public management. The study uses bibliographic review and documentary research, covering primary sources such as government websites and transparency portals, employing a qualitative and descriptive methodology. Its results reveal a positive evolution in active transparency, with a satisfactory overall performance of the municipalities. However, the study identified persistent challenges, especially in adapting to information access laws and in the effectiveness of communication between public managers and citizens. The conclusion emphasizes the importance of constantly monitoring and evaluating the performance of municipalities in transparency, aiming at the continuous improvement of public management practices to ensure a more transparent and inclusive administration, thus promoting social participation.

**Keywords:** ADI nº. 1,923/DF; Social Control; Municipal Management; Public Transparency.

## LISTA DE SIGLAS

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
Atricon - Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil  
CF88 - Constituição Federal de 1988  
CGDF - Controladoria Geral do Distrito Federal  
CGE - Controladoria Geral do Estado  
CGM - Controladoria Geral do Município  
CGU - Controladoria Geral da União  
CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público  
EBT - Escala Brasil Transparente  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LAI - Lei de Acesso à Informação  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MPF - Ministério Público Federal  
NGP - Nova Gestão Pública  
NPM - *New Public Management*  
ONG - Organização Não Governamental  
OS - Organização Social  
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PNP - Programa Nacional de Publicização  
PT - Partido dos Trabalhadores  
STF - Supremo Tribunal Federal  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal  
TCE - Tribunal de Contas do Estado  
TCM - Tribunal de Contas dos Municípios  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação  
UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Primeiro Artigo

<b>Figura 1</b> – Os controles institucionais	31
<b>Figura 2</b> – O Controle Social e os Controles Institucionais	33
<b>Figura 3</b> – Fluxograma do processo de escolha pelo modelo de publicização	35
<b>Figura 4</b> – Fluxograma do processo de contratualização da publicização	36

Segundo Artigo

<b>Figura 1</b> – Evolução legal da transparência pública no Brasil	50
---	----

### QUADRO

Segundo Artigo

<b>Quadro 1</b> - Formulário de observação de conformidade da transparência ativa do processo de publicização	60
---	----

### GRÁFICOS

Segundo Artigo

<b>Gráfico 1</b> – Gráfico da evolução medida pelo MPF e CGU	57
<b>Gráfico 2</b> – Comparativo de ponto dos municípios EBT 360° <i>versus</i> Pesquisa	59
<b>Gráfico 3</b> – <i>Ranking</i> da Transparência Ativa	62

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	12
<b>ARTIGO 01 - ENTRE LEIS E REALIDADES: A DINÂMICA DA PUBLICIZAÇÃO MUNICIPAL SOB O OLHAR DA ADI Nº 1.923/DF</b>	17
1. INTRODUÇÃO	19
2. A NOVA GESTÃO PÚBLICA E O COMPROMISSO DA PARTICIPAÇÃO	21
2.1 A LEGITIMAÇÃO DA PUBLICIZAÇÃO E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	22
2.2 OS CONTROLES INSTITUCIONAIS E A PUBLICIZAÇÃO	25
2.3 O LUGAR DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL	30
3. O PERCURSO PROCESSUAL NAS ETAPAS DA PUBLICIZAÇÃO MUNICIPAL	33
3.1 A QUALIFICAÇÃO DA ENTIDADE COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL	33
3.2 A DUALIDADE DA GESTÃO, ENTRE A DIRETA E O MODELO DE PUBLICIZAÇÃO	34
3.3 SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL	35
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
REFERÊNCIAS	39
<b>ARTIGO 02 - OS PROCESSOS DE PUBLICIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BAIANOS: A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM QUESTÃO</b>	42
1. INTRODUÇÃO	44
2. O AVANÇO DA PUBLICIZAÇÃO NO BRASIL	46
3. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A <i>ACCOUNTABILITY</i> DA PUBLICIZAÇÃO	48
4. OS CAMINHOS DA TRANSPARÊNCIA PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO	49
5. PERCURSO METODOLÓGICO	54
6. DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS QUANTO A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	57
6.1 COMPARATIVO MAPA BRASIL <i>VERSUS</i> ESCALA BRASIL TRANSPARENTE	57
6.2 COMPARATIVO ESCALA BRASIL 360° E DADOS DA PESQUISA	58
6.3 A TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS PROCESSOS DE PUBLICIZAÇÃO	60
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	65
CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS	69
APÊNDICES	70

## APRESENTAÇÃO

A Constituição brasileira convoca o povo para participar e fiscalizar a gestão pública. Esse chamado é nítido no discurso do Dr. Ulisses Guimarães, na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF88), que estimula a sociedade a reivindicar seus direitos. Propondo que "Desde o Presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador, a vida pública brasileira será fiscalizada pelos cidadãos" (Guimarães, 1988), ele insinua que, dado o poder pleiteado, é dever dos indivíduos exercerem a responsabilidade de fiscalizar. Já a CF88, no inciso XXXIII do art. 5º, estabeleceu o Estado Democrático como um regime em que se garante o exercício dos direitos sociais e individuais, com liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça como valores ideais (Brasil, 1988). Deste modo, o cidadão brasileiro, dotado de poder legal, torna-se corresponsável pela fiscalização dos serviços públicos.

Ora, se uma maior participação dos cidadãos na vida política e social de sua comunidade ou país é essencial para o pleno desenvolvimento, os cidadãos devem exercer uma participação ativa nos processos políticos e sociais de sua comunidade ou país. Ou seja, devem exercer o controle social, sendo esse um conjunto de mecanismos e práticas que envolve a participação da sociedade na gestão pública, para fiscalizar e monitorar a atuação dos governantes e dos gestores públicos (Bresser-Pereira, 1998; Silva, 2010; Nardes *et al.*, 2018). Nessa perspectiva, apoiados na CF88, os cidadãos devem agir para assegurar que as necessidades de suas comunidades sejam plenamente compreendidas e que as mudanças adaptadas às circunstâncias locais e individuais, sejam implementadas.

Acatando aos preceitos constitucionais, a gestão pública dos anos 90 do século XX promoveu uma reforma em que, dentre outros intentos, estava o compromisso de ampliar a participação social na esfera pública. Nesse sentido, visando melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços entregues à sociedade, além de tornar mais fácil e direto o controle social, a Reforma Gerencial promoveu uma série de mudanças sustentadas pela CF88 (Brasil, 1995). Um dos seus destaques estruturava-se no Programa Nacional de Publicização (PNP), que transfere serviços não-exclusivos do Estado, do estatal para o público não-estatal, sob a forma de organizações sociais (Bresser-Pereira, 1998; Falcão *et al.*, 2012). Por conseguinte, o futuro se desenhava uma gestão pública de ampla participação da sociedade.

Contudo, parte da Reforma foi questionada judicialmente por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), na qual os autores denunciaram supostas violações de princípios constitucionais. A ADI 1.923/DF evidenciou que o PNP violava, dentre outros, o princípio da publicidade e a existência de fragilidades nos mecanismos de controle e

fiscalização (Brasil, 1998). A decisão do STF, em 2015, assegurou o respeito aos princípios constitucionais e a eliminação das barreiras aos controles públicos nas publicizações (Brasil, 2015). Todavia, nesse ínterim, a publicização avançou por todo o território nacional e diversos estados e municípios decidiram adotá-la como uma estratégia de melhoria da prestação dos serviços públicos mais ágeis e de menor investimento (Sano & Abrucio, 2008; Bresser-Pereira, 1998), fazendo o debate avançar para todos os entes federativos.

Assim, além da decisão proferida pelo STF, outro conjunto de eventos e acontecimentos exerceu influência sobre a trajetória da publicização. Tais eventos paralelos, tanto de natureza positiva quanto negativa, tiveram impacto nos processos de publicização em estados e municípios brasileiros. Dentre os fatores desfavoráveis, destacam-se as diversas denúncias de fraudes e desvios de recursos, baixo controle público, bem como a ausência de participação e controle social nos processos de publicização (Carrubba, 2016). Entretanto, é preciso mencionar que novos instrumentos legais, a exemplo da Lei de Acesso à Informação (LAI), que fomenta a cultura da transparência (Brasil, 2011), desempenham um papel fundamental no fortalecimento da transparência pública e, conseqüentemente, tornam-se uma importante referência para os desdobramentos da publicização.

Com base no campo de atuação da gestão pública, o presente estudo intitulado “A Transparência Ativa dos Processos de Publicização nos Municípios Baianos: Um convite à Participação Social na Nova Gestão Pública” tem a seguinte questão central: os portais de transparência pública dos municípios de grande porte (com população superior a 100 mil habitantes) do estado da Bahia oportunizam o acesso ativo aos documentos que integram o processo de publicização para organização social?

Nessa perspectiva, o presente estudo tem como objetivo geral diagnosticar no acesso ativo dos portais de transparência pública às informações que fazem parte dos processos de publicização para organizações sociais nos municípios baianos. O objetivo principal foi desdobrado em seis objetivos específicos: a) Mapear as bases legais que amparam o acesso do público aos processos de publicização; b) Demonstrar os controles nas etapas da publicização nos municípios à luz da ADI nº1.923/DF; c) Identificar o percurso do processo de publicização nos municípios à luz da ADI nº1.923/DF; d) Diagnosticar a disponibilidade do acesso aos documentos para o cidadão nos sítios de transparência dos municípios; e) Comparar as verificações dos portais de transparência promovido pelo do Ministério Público Federal (MPF), Controladoria Geral da União (CGU) e os resultados obtidos pela pesquisa; e f) Elaborar um *ranking* da transparência ativa dos municípios baianos quanto a publicização.

O pesquisador, servidor público com 10 anos de experiência em auditoria de controle interno, atuou como executivo de uma organização social gerida em parceria com a municipalidade e sempre questionou a eficácia da participação social nessas entidades. Motivado por essas experiências, tem em vista desenvolver uma pesquisa para identificar os obstáculos que impedem o efetivo controle social e dificultam a promoção de um sentimento de pertencimento ao patrimônio público, em parte, devido à dificuldade de acesso aos dados públicos.

Este Trabalho de Conclusão de Curso, desenvolvido no âmbito da gestão pública, é uma exigência para a conclusão do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (PPGGPP) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas (Mestrado Profissional). Os estudos realizados durante o curso foram fundamentais para embasar esta pesquisa, que se enquadra no macroprojeto da Linha de Pesquisa 1 – Gestão de Políticas Sociais e Educacionais. Especificamente, este trabalho se alinha ao Projeto Estruturante LIB, concentrando-se na Gestão e Avaliação de Políticas Públicas de Seguridade Social e Desenvolvimento e abrange a gestão de entidades governamentais e não-governamentais, promovendo desenvolvimento e cidadania através da análise de sistemas de governança, redes e atores de políticas públicas.

A orientação deste trabalho foi realizada pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosineide Pereira Mubarack Garcia, cuja expertise e direcionamento foram fundamentais na sua elaboração. A pesquisa também se beneficiou amplamente dos conhecimentos adquiridos em diversos componentes curriculares, destacando-se Avaliação de Políticas Públicas; Estados de Bem-Estar Social; Gestão Orçamentária e Financeira de Projetos Públicos; Estado, Sociedade e Políticas Públicas; além de Seminários em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social; e Gestão Pública e Economia do Setor Público. A interação dinâmica em debates, discussões, seminários e atividades diversas, ao longo do curso, contribuiu para aprofundar o entendimento sobre gestão de políticas públicas e a inter-relação entre Estado e sociedade. Essa rica base teórica e prática proporcionou uma sólida fundamentação para a pesquisa, permitindo uma análise abrangente e crítica das políticas públicas e o desenvolvimento.

Quanto à divisão dos resultados de uma pesquisa abrangente em dois artigos, optou-se por ser uma decisão estratégica que enriquece a análise sobre a publicização em municípios de grande porte na Bahia. Essa metodologia, qualitativa e descritiva, apoiada por revisões bibliográficas e pesquisas documentais, estabelece um fundamento robusto para uma investigação aprofundada. O foco principal reside em diagnosticar o acesso ativo nos portais de transparência pública em relação às informações, que fazem parte dos processos de publicização

para organizações sociais nos municípios baianos, um aspecto crucial para entender como tais processos são comunicados aos cidadãos baianos. Esse enfoque permite, não apenas, um exame detalhado da transparência na gestão pública, mas também uma reflexão sobre a eficácia dos mecanismos de participação cidadã e controle social nesse contexto específico. Assim, a estrutura bipartida da apresentação dos resultados proporciona uma visão compreensiva e multifacetada, destacando a importância da acessibilidade às informações como pilar para a transparência e a governança democrática no setor público.

O primeiro artigo, "Entre Leis e Realidades: A Dinâmica da Publicização Municipal Sob o Olhar da ADI nº 1.923/DF", aborda o quadro teórico, as bases legais e os mecanismos de controle envolvidos na publicização no nível municipal, destacando os instrumentos para participação cidadã. A revisão bibliográfica e documental permite a construção de um panorama sobre as políticas e práticas existentes, delineando os desafios e oportunidades para a facilitação do controle social e da transparência na gestão pública.

O primeiro artigo tem como objetivos:

1. Mapear as bases legais que garantem o acesso do público aos processos de publicização;
2. Demonstrar os controles nas etapas da publicização nos municípios à luz da ADI nº1.923/DF;
3. Identificar o percurso do processo de publicização nos municípios à luz da ADI nº1.923/DF.

Esse primeiro artigo foi dividido em quatro seções, a saber: 1. Introdução; 2. A Nova Gestão Pública e o compromisso da Participação; 3. O percurso processual nas etapas da publicização municipal; e 4. Considerações finais.

O segundo artigo, "Os processos de publicização nos municípios baianos: a transparência pública em questão" visa, especificamente, a implementação e os resultados dessas políticas nos municípios baianos de grande porte. Através da pesquisa documental, que inclui a análise de dados coletados diretamente de fontes primárias, como sítios do governo federal, tribunais de contas e portais de transparência, o estudo propõe diagnosticar o acesso à publicização e à transparência na pública. O desenvolvimento de um *ranking* de transparência fornece um instrumento adicional para mensurar o desempenho dos municípios nesta área.

Nesse segundo artigo, os objetivos foram:

1. Diagnosticar a disponibilidade do acesso aos documentos para o cidadão nos sítios de transparência dos municípios;

2. Comparar as verificações dos Portais promovidos pelo MPF, CGU e o obtido pela pesquisa.

3. Elaborar um *ranking* da transparência ativa dos municípios baianos quanto a publicização.

De forma similar ao primeiro, o segundo artigo se estruturou em seis partes: 1. Introdução; 2. O avanço da publicização no Brasil; 3. As organizações sociais e a *accountability* da publicização; 4. Os caminhos da transparência para o acesso à informação; e 5. Percurso metodológico; 6. Desempenho dos Municípios em Transparência Pública; e 7. Considerações finais.

Para a produção dos dois artigos supracitados, fizeram-se necessários: identificação dos portais de transparência, levantamentos das verificações promovidas pelo MPF, CGU, verificação da conformidade legal dos portais e comparação dos resultados.

Em suma, os dois artigos que compõem este trabalho representam uma contribuição para o entendimento da publicização nos municípios de grande porte no Estado da Bahia. Através do mapeamento das bases legais, diagnóstico da disponibilidade de acesso à informação e elaboração de um *ranking* de transparência, este estudo não apenas ilumina os processos de publicização municipal, mas também fornece um diagnóstico preciso sobre o estado atual da transparência pública. Assim, contribui para a literatura existente ao oferecer *insights* sobre a eficácia dos instrumentos de controle e participação cidadã na gestão pública. Além disso, aponta para a necessidade de melhorias contínuas nos portais de transparência para assegurar o acesso efetivo à informação por parte dos cidadãos, fortalecendo, deste modo, a governança local e a *accountability* no contexto da gestão pública baiana.

## ARTIGO 01

**ENTRE LEIS E REALIDADES: A DINÂMICA DA PUBLICIZAÇÃO MUNICIPAL  
SOB O OLHAR DA ADI Nº 1.923/DF  
BETWEEN LAWS AND REALITIES: THE DYNAMICS OF MUNICIPAL  
PUBLICIZATION FROM THE PERSPECTIVE OF ADI NO. 1923/DF**

Alex Pereira da Silva<sup>1</sup>Rosineide Pereira Mubarack Garcia<sup>2</sup>**RESUMO**

O presente artigo apresenta um percurso histórico das transformações trazidas pela Nova Gestão Pública (NGP), com ênfase no processo de publicização para Organizações Sociais, através da Reforma Gerencial na Administração Pública ocorrida na última década do século XX, influenciada pelo *New Public Management*, que assegurou uma importante transformação no papel do Estado. O tamanho do Estado foi um ponto relevante para a Reforma, tendo em vista ideias de privatização, terceirização e de publicização, tema central deste estudo. A Publicização abarca o compromisso de ampliar a participação social na gestão pública. O artigo discute o impacto da Nova Gestão Pública (NGP), a Lei n.º 9.637/98 e a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923/DF, ressaltando a importância da transparência e da participação social na gestão pública municipal, bem como os novos instrumentos de participação, com ênfase na legislação brasileira pós-Reforma Gerencial do Estado. Estruturado nas bases teóricas de Nova Gestão Pública por Bresser-Pereira (1998) e Abrucio (1997), da Publicização para Organizações Sociais por Di Pietro (2010) e Lins (2018), dos Controles Institucionais - Nardes *et al.* (2018) e Meirelles *et al.* (2016) e da Participação por Bordenave (1983) e Araújo *et al.* (2015). Objetiva-se identificar como se organiza o processo de publicização para organizações sociais no âmbito dos municípios. Para este fim, mapeou-se as bases legais para o acesso público aos processos de publicização e identificaram-se os controles públicos na publicização municipal. A metodologia empregada nesta pesquisa é qualitativa e descritiva, utilizando-se de revisão bibliográfica e documental. Ao atingir os objetivos propostos, o artigo detalha o fluxo da publicização, aborda a legislação pertinente e a submissão aos controles públicos. Conclui-se ressaltando os avanços obtidos rumo à maior transparência, reforçando o papel vital dos mecanismos de controle e a importância do controle social, e destacando a urgência de manter esses progressos face às crescentes demandas sociais.

**Palavras-chave:** Controles Institucionais, Controle Social, Nova Gestão Pública, Contrato de Gestão.

---

<sup>1</sup> Contador, Especialista em Auditoria, Perícia e Gestão Pública, Mestrando em Gestão de Políticas Públicas (PPGGPP) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). E-mail: alex.persil@gmail.com.

<sup>2</sup> Pedagoga, Especialista em Psicopedagogia, Mestre em Ensino, Filosofia e História das Ciências e Doutora em Educação, Professora permanente do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (UFRB). Contato de e-mail: rose.mubarack@ufrb.edu.br

## ABSTRACT

This article presents a historical trajectory of the transformations brought by New Public Management (NGP), with an emphasis on the publicization process for Social Organizations, through the Management Reform in Public Administration that occurred in the last decade of the 20th century, influenced by New Public Management, which ensured an important transformation in the role of the State. The size of the State was a relevant point for the Reform, considering ideas of privatization, outsourcing and publicization, the central theme of this study. Publicization encompasses the commitment to expand social participation in public management. The article discusses the impact of New Public Management (NGP), Law number 9,637/98 and the decision of the Federal Supreme Court in ADI 1,923/DF, highlighting the importance of transparency and social participation in municipal public management, as well as the new instruments of participation, with an emphasis on Brazilian legislation post-State Management Reform. Structured on the theoretical bases of New Public Management by Bresser-Pereira (1998) and Abrucio (1997), Publication for Social Organizations by Di Pietro (2010) and Lins (2018), Institutional Controls - Nardes et al. (2018) and Meirelles et al. (2016) and Participation by Bordenave (1983) and Araújo et al. (2015). The aim is to identify how the publicity process is organized for social organizations within municipalities. To this end, the legal bases for public access to publicity processes were mapped and public controls on municipal publicity were identified. The methodology used in this research are qualitative and descriptive, using bibliographic and documentary review. Upon achieving the proposed objectives, the article details the procedural path of publicization, addresses the relevant legislation and submission to public controls. He concludes by highlighting the advances made towards greater transparency, reinforces the vital role of control mechanisms and the importance of social control, and highlights the urgency of maintaining this progress in the face of growing social demands.

**Keywords:** Institutional Controls, Social Control, New Public Management, Management Contract.

## 1. INTRODUÇÃO

A vida pública brasileira deve ser fiscalizada pelos cidadãos, desde o Presidente da República até o vereador. Segundo o discurso de promulgação da Constituição de 1988 proferido pelo Dr. Ulisses Guimarães, essa diretriz destina-se a garantir aos membros da população o direito de monitorar os agentes públicos para que esses desempenhem suas funções de forma responsável e transparente (Guimarães, 1988).

A Constituição Federal de 1988 (CF88) inaugurou a construção de uma nova cultura institucional, que privilegia a transparência e incentiva a participação social. Neste contexto, destaca-se o Controle Social, oriundo da participação popular e de crucial importância para a teoria da democracia moderna. Tal mecanismo permite que os cidadãos acessem o processo decisório e influenciem diretamente na política (Pateman, 1992).

Ao longo do tempo, a CF88 não ficou imutável. Devido à forte pressão pela modernização e abertura comercial, influenciada pelo *New Public Management* (NPM), foi necessário realizar alterações na máquina pública para que ela se mantivesse competitiva em um mundo cada vez mais globalizado. As medidas adotadas foram essenciais para a implementação da Nova Gestão Pública (NGP) ou Reforma Gerencial do Estado, iniciada em 1995, que teve em vista aprimorar a gestão pública por meio da adoção de práticas gerenciais modernas, como a descentralização, a delegação de responsabilidades, a avaliação de desempenho e a busca por eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos.

Segundo Bresser-Pereira (1998), a Reforma do Estado correspondeu a uma reconstrução deste, de modo que não se limitasse apenas às atividades de garantia de propriedade e cumprimento de contratos, mas também assumisse os papéis de defensor dos direitos sociais e propulsor da competitividade do país. As estratégias de privatização, terceirização e publicização, que abordam de forma específica o tamanho do Estado, convergem com os objetivos da NGP, sendo esta última o principal enfoque deste estudo.

A publicização discutida envolve transferir atividades públicas para organizações não governamentais, diferindo da divulgação de ações estatais. Ambos visam à *accountability* e envolvimento cidadão. A NGP por meio da Lei nº 9.637/98, que estabelece o Programa Nacional de Publicização (PNP) e a qualificação de entidades como Organizações Sociais (OS), sugere essa transferência para OS buscando aumentar a participação social, mediante controle por conselhos comunitários (Brasil, 1995; 1998). Contudo, houve questionamentos sobre a fiscalização dessas OS, já que o Plano Nacional de Publicização (PNP) omitiu menção ao controle externo, indicando apenas a regulamentação por contrato de gestão e fiscalização governamental (Brasil, 1998).

Nos últimos 25 anos, a reforma gerencial impulsionou a publicização dos serviços além do Governo Federal, com Estados e Municípios, utilizando o PNP para melhorar o acesso, a qualidade e reduzir custos dos serviços à população. Contudo, preocupações surgiram sobre a transferência de serviços públicos ao setor privado, levando a questionamentos legais, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1.923/DF contra a Lei n.º 9.637/98. Paralelamente, a necessidade de transparência para o controle social foi reconhecida, culminando na promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, após anos de debates sobre o acesso a informações, direito este assegurado pela CF88, evidenciando a importância da regulamentação para garantir a transparência e o acesso à informação como fundamentos para a democracia e a eficiência dos serviços públicos.

Diante do exposto, este artigo discutirá o processo legal de publicização, abordando a transformação das Organizações Sociais (OS), o papel contraditório, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), a atuação dos órgãos de controle na publicização municipal e a organização atual desse processo. Quanto aos objetivos, o estudo é classificado como descritivo, método preferido para pesquisadores focados na aplicabilidade prática, conforme apontado por Gil (2002). Os procedimentos adotados incluem pesquisa bibliográfica e documental para a fundamentação teórica, com base em contribuições de diversos autores, legislações e pronunciamentos dos tribunais competentes. A abordagem do problema é qualitativa, permitindo uma análise profunda do objeto de estudo através do contato com o ambiente investigado, conforme destacado por Prodanov e Freitas (2013).

Na busca de compreender a evolução do processo de publicização nos municípios desde a implementação da Lei 9.637, em 15 de maio de 1998, foram definidos dois objetivos secundários: primeiro, mapear as bases legais que suportam o acesso público aos processos de publicização; o segundo, demonstrar os controles aplicados nas diversas etapas desse processo nos municípios.

A coleta de dados baseou-se na revisão bibliográfica de fontes secundárias para contextualizar o problema e estruturar a fundamentação teórica. Esta revisão incluiu bibliografias publicadas sobre o tema, artigos de periódicos, anais de eventos científicos e relatórios de pesquisa. Utilizou-se também pesquisa documental para examinar documentos considerados fontes primárias, conforme definido por Lakatos e Marconi (2010). Para selecionar pesquisas sobre a temática investigada, foram empregados descritores como: ADI 1923/DF; Publicização; Controles Públicos; Controles Institucionais; e-Participação; Nova Gestão Pública; Reforma Gerencial; Publicização municipal e Contrato de Gestão; bem como suas variações. A busca foi realizada de forma coordenada no *Google Scholar*, na *Scientific*

*Electronic Library Online (SciELO)*, no Repositório da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Sistema de Bibliotecas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no Repositório da UFRB, além de livros.

A pesquisa inicial com descritores individuais no *Google Scholar* revelou 96.484 estudos, indicando a necessidade de refinar a busca através de outros indexadores. Foram identificados 193 estudos na base *SciELO*, 1.454 na ENAP, 93 na FGV e 1.403 na CAPES. A partir dessa identificação, realizou-se uma busca com descritores combinados como: Publicização e Organização Social; Publicização e ADI 1923/DF; Publicização e e-Participação; Publicização e Controles Públicos; Publicização e Nova Gestão Pública; Publicização e Reforma Gerencial; Organização Social, Contrato de Gestão, Organização Social e Municipal e suas variações. Essa busca refinada resultou em 414 estudos. Não foram encontrados estudos sobre "Publicização e ADI 1923/DF", mas identificaram-se dois estudos sobre "Publicização e Reforma Gerencial" e dezesseis sobre "Publicização e Organização Social", demonstrando que a relativa escassez na produção acadêmica sobre esses temas.

Todos os títulos e resumos foram analisados para verificar a relevância em relação ao objetivo geral da pesquisa. Após a exclusão de artigos repetidos e fora do escopo, foram selecionados quinze estudos, onze livros e oito legislações, incluindo a CF88, além de dois acórdãos relevantes, um do TCU e a ADI 1923/DF do STF. Também foram incluídas uma tese e uma dissertação no conjunto final.

Esse enfoque metodológico proporciona uma análise abrangente e detalhada, essencial para elucidar os desafios e avanços na transparência, publicização e governança municipal. Assim, a pesquisa contribui para a compreensão e aprimoramento dos mecanismos de controle social nas administrações locais.

## **2. A NOVA GESTÃO PÚBLICA E O COMPROMISSO DA PARTICIPAÇÃO**

Os movimentos sociais dos anos 1970 e 1980 no Brasil foram fundamentais para a conquista de direitos sociais, refletidos na CF88, a "Constituição Cidadã", que ampliou a participação social e a fiscalização da gestão pública em todos os níveis, desde a Presidência aos vereadores, conforme destacam Guimarães (1988), Brasil (1988) e Gohn (2011). Este período também marcou um avanço significativo no modelo de gestão pública, com a CF88 impondo aos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a administração pautada nos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecendo uma base sólida para a evolução das práticas administrativas no país.

As reformas introduzidas pela CF88 não adequaram plenamente a gestão pública aos novos desafios emergentes. Segundo Bresser-Pereira (1998), a eficácia da administração burocrática em prevenir a corrupção em nações menores não se estendia para atender demandas sociais em contextos mais complexos. Assim, Abrucio (1997) defende a transição para uma administração gerencial, focada em um Estado enxuto, com engajamento ampliado do setor privado e da sociedade, priorizando o controle de resultados e parcerias com a sociedade civil.

Durante as décadas de 1970 e 1980, a Nova Gestão Pública (NGP) foi implementada em diversos países, impulsionada pela necessidade de reduzir custos com pessoal e aumentar a eficiência no setor governamental. Esta estratégia engloba um conjunto de ideias e práticas de gestão que surgiram concomitantemente, propondo uma série de mudanças na administração pública, que incluem a adoção de mecanismos de mercado, a descentralização administrativa, a ênfase em resultados e a integração de práticas gerenciais típicas do setor privado (Abrucio, 1997).

A NGP propôs um Estado mais eficiente e eficaz, com mecanismos de controle para assegurar responsabilidade e sensibilidade às demandas sociais. Para viabilizar as mudanças necessárias foi preciso alterar a Constituição, culminando na aprovação da Emenda Constitucional nº19/1998, crucial para implementar as medidas da Reforma Gerencial do Estado. Segundo Bresser-Pereira (1998), esta reforma incluiu contratos de gestão e práticas gerenciais modernas, como descentralização, responsabilização, avaliação de desempenho e melhoria na eficiência dos serviços públicos, enfatizando a participação social (Brasil, 1998).

Em síntese, a abordagem da NGP enfatiza os resultados, além de promover uma maior integração do mercado e da sociedade no processo administrativo. Essa mudança levou à transformação das organizações, diminuindo a função executiva direta do Estado e destacando suas responsabilidades na formulação, supervisão e regulação de políticas públicas. Dessa forma, o objetivo central da reforma gerencial é fomentar um Estado não apenas eficiente, mas também capaz política, técnica e administrativamente. A transição para a gestão por OS é vista como uma estratégia essencial para elevar o bem-estar da população.

## 2.1 A LEGITIMAÇÃO DA PUBLICIZAÇÃO E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Conforme a Lei n.º 9.637/98, a estratégia da NGP se apoia na publicização dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, na sua absorção por um setor público não-estatal, em que, uma vez fomentados pelo Estado, assumirão a forma de OS (Brasil, 1998). Essa forma de parceria entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior

alcance, torna mais fácil e direto o controle social, mediante a participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos beneficiários envolvidos.

Para Lima (2018), a adoção do modelo de Publicização é uma forma de ampliar a capacidade competitiva do Estado.

A publicização dos serviços não estatais é uma estratégia para a recolocação do Estado brasileiro no cenário internacional de competitividade e permitindo que ele se volte mais para a perspectiva gerencial que burocrática e busque cumprir com êxito as suas funções clássicas que não podem ser transferidas e estão intrinsecamente ligadas com as competências centrais do Estado (Lima, 2018, p. 147).

A reforma administrativa fortaleceu a parceria entre o Estado e a sociedade, destacando as associações civis sem fins lucrativos como uma nova classe de organização pública não estatal, que agora atua como um braço do Estado por meio de contratos de gestão. Essas entidades, conhecidas como OS – entidades privadas sem fins lucrativos financiadas pelo Estado para prestar serviços públicos específicos –, têm ganhado autonomia gerencial, orçamentária e financeira na gestão de políticas públicas (Brasil, 1988). Elas representam uma abordagem inovadora para a consolidação da democracia e desenvolvimento social, desempenhando um papel crucial na Reforma do Estado ao modificar a dinâmica de desenvolvimento das políticas públicas através da colaboração com o Estado.

A Lei n.º 9.637/98, ou Lei das OS, legitimou um novo *modus operandi* do Estado, habilitando entidades a se tornarem OS para gerir bens públicos em setores como educação, pesquisa, tecnologia, meio ambiente, cultura e saúde, através do PNP. Esse movimento visava delegar ao setor privado atividades antes públicas, fortalecendo o terceiro setor sem concessões, e aumentando o controle sobre essas OS, que, ao receberem fundos públicos, sujeita-as a controles internos, pela entidade responsável, e a controles externos, pelos órgãos de fiscalização, quando provocados (Meirelles *et al.*, 2016). O PNP também mirou no controle social pelas OS, como afirma Nassuno (1997) destacando a priorização das necessidades do cidadão e o incentivo à participação social para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos.

Conforme a Lei nº 9.637/98, entidades sem fins lucrativos precisam obter o título de utilidade pública e a qualificação de OS para contratar com a Administração Pública. Di Pietro (2010) esclarece que o Contrato de Gestão, celebrado entre essas organizações qualificadas e o Estado, visa à prestação de serviços públicos ou atividades de interesse público. Essa abordagem de gestão pública busca estabelecer metas específicas, ampliando a autonomia gerencial, orçamentária e financeira das organizações.

Após a Lei das OS ser aprovada, iniciou-se um debate sobre a publicização com o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionando a constitucionalidade do PNP previsto na Lei nº 9.637/98 por meio de uma ADI. Este instrumento, amparado pela CF88, permite a qualquer pessoa ou entidade solicitar ao STF a análise da constitucionalidade de leis e atos normativos. A ADI nº 1.923/DF foi motivada pela alegação de violação dos princípios de publicidade, eficiência, impessoalidade, isonomia e pela ausência de mecanismos de controle e fiscalização adequados, destacando a falta de obrigatoriedade na publicação dos atos de qualificação e desqualificação das OS, a ausência de critérios objetivos para sua qualificação e a permissão para selecionar organizações sem parâmetros objetivos e impessoais. Isso levantou preocupações sobre a possibilidade de escolha de entidades com vínculos políticos ou pessoais, ou que possuíssem vantagens competitivas indevidas, comprometendo a imparcialidade e neutralidade na prestação de serviços públicos delegados (Lins, 2018).

Entre os críticos da publicização, Rezende (2008) apontou falhas no processo de publicização das OS, destacando-se os seguintes aspectos: ausência de participação da comunidade, limitação do controle social e centralização da iniciativa privada. De forma semelhante, Franco (1998) também destacou pontos de inconsistência na referida Lei como a ausência de previsão de controle externo das OS; a limitação dos órgãos de controle social do Sistema Único de Saúde (SUS); e a impossibilidade de atuação controladora da sociedade, dado que o Ministério Público só pode processar os dirigentes das OS se o governo os convocar.

Além disso, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) expressou críticas ao modelo de OS, conforme aponta Tourinho (2020). Elas se relacionam à gestão das OS, em que o dinheiro público é entregue a um gestor privado sem o devido cumprimento dos procedimentos de garantia da isonomia e impessoalidade, como concurso público e licitação, e sem mecanismos de controle interno e externo da Administração Pública. Isso dificulta o enfrentamento pelos órgãos de fiscalização e controle da detecção e prevenção da corrupção nas OS. Para Carvalho (2019), esse entendimento reforça a reiterada constatação de atividades criminosas no âmbito das OS e aponta que a raiz do problema não está nos indivíduos envolvidos, mas sim em um modelo institucional viciado, que permite, ou até mesmo favorece, o conluio entre agentes políticos corruptos e gestores inescrupulosos, visando à apropriação de recursos.

Nesse contexto, vários núcleos de movimentos sociais, como a Frente Nacional contra a Privatização, mobilizaram-se para pressionar o Governo e o STF, por meio de abaixo-assinados e fóruns em todo o Brasil, buscando apoio para a ADI nº 1.923/DF. Após dezessete

anos de complexas deliberações, em 2015, o STF julgou parcialmente procedente a ADI, estabelecendo que os processos de publicização, incluindo a qualificação de OS, a celebração de contratos de gestão, dispensa de licitação para contratações diretas, contratos de OS com terceiros usando recursos públicos e a seleção de pessoal devem ser conduzidos publicamente, de forma objetiva e impessoal. O STF referenciou a Constituição, a Lei nº 9.637/98 e o artigo 24, inciso XXIV, da Lei nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 9.648/98, determinando que tais procedimentos sigam os princípios do art. 37 da CF88 e os critérios do art. 20 da Lei nº 9.637/98.

O STF, em seu julgamento, confirmou a constitucionalidade da Lei nº 9.637/98. No entanto, determinou que a qualificação de entidades para se tornarem OS deve estar condicionada ao cumprimento dos requisitos especificados na referida lei e à avaliação de conveniência e oportunidade pelo Poder Executivo. Importante ressaltar que a margem de liberdade na decisão sobre a permissão e oportunidade não deve ser interpretada como liberdade para agir com arbitrariedade. Em outras palavras, a escolha do gestor público entre a administração direta ou indireta dos serviços públicos, embora seja uma prerrogativa discricionária, exige fundamentação e deve ser apoiada por estudos técnicos que comprovem a eficiência e vantagens da alternativa selecionada (Brasil, 2015).

A decisão do STF sobre a Lei nº 9.637/98, estabelecendo critérios rigorosos para a qualificação das OS, reflete um equilíbrio necessário entre liberdade administrativa e a observância aos princípios fundamentais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esse julgamento sublinhou a importância de uma administração pública transparente e fundamentada, exigindo que decisões sobre a gestão de serviços públicos se baseiem em estudos técnicos e na participação ativa da sociedade (Brasil, 2015). Enfatizando a consulta e o envolvimento comunitário, o STF promoveu um modelo de gestão que visa a eficiência e o fortalecimento democrático, assegurando que as decisões atendam às demandas sociais. Assim, a Corte destacou o controle judicial como essencial para a manutenção dos princípios administrativos e o fomento de uma gestão pública responsiva e inclusiva.

## 2.2 OS CONTROLES INSTITUCIONAIS E A PUBLICIZAÇÃO

Os controles institucionais estabelecidos pela CF88, que são essenciais para a defesa do patrimônio público, formam um sistema específico. Esse sistema, por sua vez, protege prioritariamente o bem público. Abrangendo controle interno, externo e judicial, esses controles são baseados em diversos níveis de aferição e conferência (Brasil, 1988). É crucial aferir os controles públicos em cada nível de gestão, dada a sua importância para a qualidade dos serviços públicos e a segurança das relações governamentais (Nardes *et al.*, 2018).

Do mesmo modo, não pode ser diferente para os bens públicos em gestão compartilhada com terceiros, como para os bens sob contrato de gestão. A presença desses controles é, portanto, fundamental na garantia democrática do Estado moderno. Entender como eles se articulam é necessário para compreender o real alcance da transparência para o controle social nos processos de publicização municipal.

Administrativamente, o Controle Interno destaca-se como o principal mecanismo no âmbito da gestão pública. Conforme Bresser-Pereira (1998), um dos objetivos fundamentais da administração pública é proteger a república da captura por interesses privados. Gerir e regular os recursos públicos constituem deveres governamentais prioritários, exercidos por meio do controle administrativo. Isso implica que o gestor deve atuar com responsabilidade, tanto em relação aos seus atos quanto aos de seus subordinados, pautando-se no princípio da autotutela administrativa. Este princípio autoriza a administração a fazer e, se necessário, anular ou revogar seus próprios atos quando corrompido e/ou reconhecido o distúrbio de legalidade, respeitados os direitos adquiridos. Para Nardes *et al.* (2018), este mecanismo é, sem dúvida, o mais direto e eficaz para garantir a legalidade e a ética na administração.

O controle administrativo é um princípio de gestão que se concentra na prevenção de erros e na melhoria da eficiência. Meirelles *et al.* (2016), assim define o controle administrativo,

Aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las na lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo quê é um controle de legalidade e de mérito (Meirelles *et al.*, 2016, p. 801).

No âmbito do controle administrativo e sob a égide da autotutela, a entidade se empenha em autorregular-se para alcançar os padrões definidos e cumprir seus objetivos. Esse empenho envolve a implementação de controles e procedimentos internos eficazes que incluem análise de processos e resultados, adoção de ações corretivas e melhorias contínuas. A gestão, apoiada por um Sistema de Controle Interno estruturado com base em princípios, normas e práticas, visa garantir a eficácia, eficiência e legalidade das operações públicas. Os principais objetivos desse sistema são prevenir erros e fraudes, aprimorar a gestão de recursos, fundamentar decisões em dados confiáveis e assegurar a conformidade com princípios de responsabilidade administrativa, conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União (Attie, 2018).

No contexto da Administração Pública, o controle institucional supervisiona a aplicação dos recursos públicos por entidades com autoridade legal. No âmbito federal essa função é desempenhada pela Controladoria Geral da União (CGU), que, conforme o Portal da CGU (2023), tem como missão proteger o patrimônio público e fomentar a transparência administrativa através de controle interno, auditoria, correição, ouvidoria, e ações de prevenção

e combate à corrupção. Nos Estados e no Distrito Federal, órgãos equivalentes, como as Controladorias Gerais do Estado (CGE) e do Distrito Federal (CGDF), exercem funções similares. Nos municípios, tarefas correspondentes são atribuídas à Controladoria Geral do Município (CGM) ou a órgãos de controle equivalentes.

Com base nesse entendimento, fica claro que o Controle Interno é fundamental para assegurar a transparência na Administração Pública. Sua principal tarefa inclui fiscalizar e monitorar a gestão eficiente das informações, promovendo o acesso e a divulgação ampla, além de proteger tais dados para garantir sua disponibilidade pelos órgãos e entidades públicas, particularmente nos municípios. O Controle Interno também desempenha um papel crucial ao apoiar o controle externo na realização de sua função institucional – representa um instrumento vital para fortalecer a cidadania, ao dificultar práticas clientelistas e obrigar os gestores públicos a manterem uma prestação de contas contínua para a sociedade.

O Controle Externo e o Controle Interno são mecanismos complementares, porém distintos, na administração pública. O primeiro avalia a adequação dos controles internos e sua conformidade com as legislações aplicáveis à entidade, como define Meirelles *et al.* (2016, p.798): “é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado”. O princípio de segregação de função exige que cada etapa do processo seja executada por atores distintos para evitar conflitos de interesse, respeitando a máxima “quem executa não controla” (Gil *et al.*, 2013). Dessa forma, o mecanismo que opera dentro do mesmo poder é chamado de Controle Interno, enquanto o que atua sobre um poder externo é denominado Controle Externo.

Na prática constitucional das democracias modernas, estabelece-se a presença de órgãos de controle externo independentes, responsáveis por fiscalizar a administração pública mediante métodos técnicos. No Brasil, essa função é exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), bem como pelos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, embora a titularidade do controle externo pertença ao Legislativo. O TCU, encarregado do controle externo federal, tem a missão de auxiliar o Congresso Nacional na supervisão da execução orçamentária e financeira do país, visando o aprimoramento da Administração Pública em benefício da sociedade (Nardes *et al.*, 2018). Com isso, busca-se um modelo de administração pública eficiente, ética, ágil e responsável, por meio da fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial das entidades e órgãos públicos, garantindo a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos governamentais.

De fato, cabe ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Legislativas, através dos Tribunais de Contas, a responsabilidade de realizar o controle externo dos órgãos públicos. Conforme os artigos 70 e 71 da Constituição Federal, os estados e o Distrito Federal possuem um Tribunal de Contas Estadual (TCE) e um Tribunal de Contas Distrital (TCDF), respectivamente. Os municípios, por sua vez, contam com o Tribunal de Contas do Estado (TCE) ou o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) como órgão responsável.

Para Nardes *et al.* (2018, p. 181), o Controle Interno pode ser considerado como "os olhos do gestor", enquanto o Controle Externo deve ser entendido como os "olhos do dono". Isso posto, o controle interno e o controle externo são duas ferramentas fundamentais para a eficiência da gestão pública brasileira em consonância com os princípios legais do Estado Democrático de Direito.

O artigo 1º da Constituição Federal aborda o Estado de Direito e prevê a supremacia da lei e dos direitos humanos. Diz na letra da lei: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito" (Brasil, 1988). O Estado democrático de direito descortina a responsabilidade do Poder Judiciário como um Controle Judicial da administração pública. O ex-ministro do STF e professor Celso Antônio Bandeira de Mello (1983) explica que:

O Estado de direito é a consagração jurídica de um projeto político. Nele se estratifica o objetivo de garantir o cidadão contra intemperanças do poder público, mediante prévia subordinação do poder e de seus exercentes a um quadro normativo geral e abstrato, cuja função precípua é conformar efetivamente a conduta estatal a certos parâmetros antecipadamente estabelecidos como forma de defesa dos indivíduos. (Mello, 1983, p.1)

Segundo o artigo 5º, inciso II, da CF88, o administrador público está restrito a agir ou a se abster de agir exclusivamente conforme determinado por lei. Isso sublinha a premissa de que toda ação administrativa deve ter base legal, desconsiderando quaisquer outros compromissos que não estejam firmados na legislação. O princípio do Estado de Direito é essencial para garantir um sistema de controle eficaz, no qual as normas legais definem os limites das atuações do administrador público, assegurando transparência e responsabilidade na gestão pública.

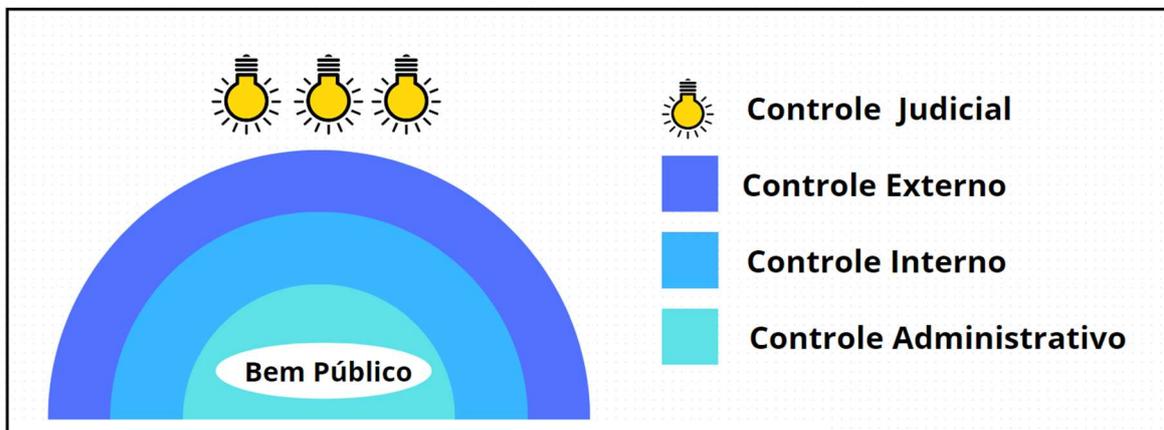
O professor Mazza (2022) destaca que o Controle Judicial necessita de provocação para seu exercício.

Promovido por meio das ações constitucionais perante o Poder Judiciário, o controle judicial pode ser exercido a priori ou a posteriori, conforme se realize antes ou depois do ato controlado, respectivamente. O controle judicial sobre a atividade administrativa é sempre realizado mediante provocação da parte interessada. (Mazza, 2022, p. 537)

O Judiciário verifica a conformidade das leis promovidas pelo Legislativo e pelo Executivo com a Constituição, declarando-as nulas se não estiverem alinhadas. Assim, o controle judicial assegura que esses poderes cumpram seus deveres perante a sociedade de acordo com a Constituição e as leis.

A figura a seguir ilustra a relação dos controles institucionais como uma atmosfera de proteção do bem público. Nessa representação, cada camada simboliza um tipo de controle e sua ação específica: proteção para os níveis inferiores e sujeição aos superiores. Dentro dessa estrutura, o Controle Judicial destaca-se como uma luz que orienta e ilumina os demais controles.

**Figura 1** – Os controles institucionais



**Fonte:** Autoria nossa, 2023.

Assim, o controle interno, isto é, o controle operacional e administrativo exercido pelos órgãos públicos, têm a responsabilidade de assegurar a observância das leis e a correta utilização dos recursos públicos. Por sua vez, temos o controle externo, que é uma forma de fiscalização conduzida por entidades externas. Um exemplo disso é o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. O objetivo desse controle é garantir a legalidade e a eficiência no uso dos recursos públicos. Além disso, ele se alinha aos princípios jurídicos do Estado Democrático de Direito, cujo foco principal é o controle sobre os municípios baianos.

Complementarmente, o controle judicial é o mecanismo através do qual o Poder Judiciário, fundamentado na Constituição, preserva o equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo. Um exemplo notável de sua atuação na esfera da legalidade é a decisão do STF na ADI 1.923/DF, na qual o pleito foi considerado parcialmente procedente.

### 2.3 O LUGAR DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL

O conceito de cidadania, originário das cidades gregas antigas, particularmente Atenas no século V a.E.C., reconhecia indivíduos livres e locais como iguais em direitos para participar

dos assuntos públicos. Um princípio que independia de status socioeconômico. Esse entendimento evoluiu com documentos fundamentais como a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) e a Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão (1789). Esses vincularam a cidadania aos direitos e deveres em um Estado-Nação, enfatizando a unidade política e a inclusão na comunidade política. Bobbio (2007) amplia esse conceito ao afirmar que cidadania envolve a posse de direitos que permitem influenciar decisões políticas. Além disso, carrega a responsabilidade de preservar os direitos alheios, promovendo a participação ativa em eventos, projetos ou discussões como uma maneira de contribuir para a sociedade.

A participação é reconhecida como essencial em variados contextos, desde reuniões familiares que discutem o aumento da violência local até associações de moradores debatendo questões comunitárias e a escolha de governantes em eleições. Essa necessidade universal transcende os ambientes familiares, comunitários, profissionais e políticos, atuando como meio para melhorar as condições de vida e assegurar que os interesses coletivos sejam considerados em decisões tanto nacionais quanto internacionais. De acordo com Bordenave (1983) e Pateman (1992), a participação, que ganhou destaque a partir dos anos de 1960 por demandas de maior envolvimento em educação e direitos sociais, promove inclusão, senso de pertencimento e responsabilidade coletiva. Ela incentiva contribuições individuais, fomenta soluções inovadoras e potencializa resultados, destacando-se como uma tendência global para melhorar a vida em sociedade e promover debates inclusivos.

Nota-se também que participação é fundamental na construção de uma sociedade democrática por servir como canal para a população expressar opiniões, influenciar decisões, promover um senso de pertencimento e fortalecer o desenvolvimento comunitário. Nesse sentido, Bordenave (1983) identifica duas motivações principais para a participação: a afetiva, que se relaciona ao prazer de compartilhar experiências, e a instrumental, associada aos benefícios de colaboração em termos de eficácia e eficiência. Desde os primórdios, em clãs e tribos, a participação tem sido essencial para o avanço humano e a autorrealização em comunidades que valorizam o engajamento coletivo. Negar este direito equivale a uma negação da essência da identidade individual e coletiva, prejudicando o crescimento e a integração social. Portanto, a frustração desse impulso participativo pode ser vista como uma mutilação do ser social. É importante destacar que o futuro ideal da humanidade reside no fomento de uma sociedade verdadeiramente participativa, que encoraja e facilita a inclusão de todos.

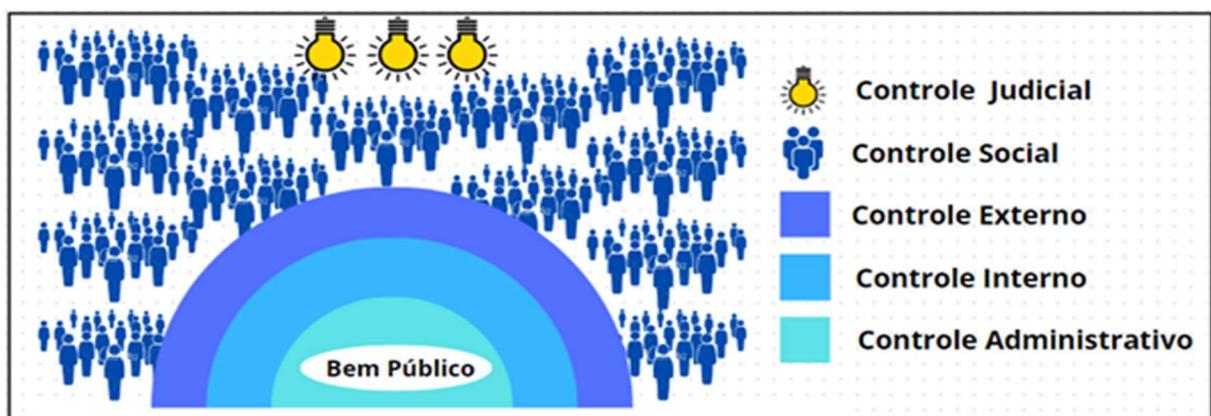
Apesar da existência de direitos juridicamente assegurados, o exercício desses direitos requer que os membros da sociedade reconheçam a dignidade mútua, adotando o princípio de

consideração pelo outro em suas atividades cotidianas, conforme aponta Boullosa (2014). A implementação de Conselhos representa um método eficiente para assegurar o controle social sobre a aplicação de recursos públicos, permitindo a fiscalização e a participação cidadã nas decisões. Martins (2008) observa que, apesar do aumento na criação de conselhos, a participação efetiva ainda não alcança um nível significativo, evidenciando a necessidade de um maior envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios.

Rolim *et al.* (2013) observam que a participação e o controle social não são plenamente efetivados, devido à falta de informação e à presença de interesses diversos que limitam o conhecimento dos cidadãos sobre seus direitos. Complementando, Garcia (2020) enfatiza que a sociedade precisa estar engajada em todas as fases das políticas públicas para assegurar uma participação e controle social efetivos. Já Zambon e Ogata (2013) apontam para o desconhecimento, por parte dos conselheiros municipais, sobre o papel do controle social e a importância da colaboração com outros parceiros para formar uma rede eficaz de controle. Nesse cenário, cabe ao Estado promover, orientar e incentivar a participação social, facilitando a expressão de opiniões, propostas e experiências dos cidadãos para o desenvolvimento de políticas que atendam às necessidades da comunidade. Isso requer disponibilizar informações de forma acessível e em linguagem simples, conforme estabelecido pela CF88 (Brasil, 1988).

O controle social é representado na figura 2 como sendo o mais amplo e abrangente, pois se estende por toda a extensão do bem público, destacando-se por sua capacidade de ser exercido em qualquer local.

**Figura 2** – O Controle Social e os Controles Institucionais



Fonte: Autoria nossa, 2023.

Rolim *et al.* (2013) destacam que a participação e o controle social, frequentemente, não se concretizam devido à falta de informação e à existência de interesses divergentes, que dificultam o entendimento e a exigência de direitos pela população. Por sua vez, Zambon e Ogata (2013) observam que a limitada capacidade de participação da sociedade é refletida na

atuação de alguns conselheiros e salientam a importância de esforços contínuos para aprimorar a formação dos conselhos, visando melhorar sua legitimidade e representatividade. Assim, torna-se crucial o monitoramento próximo das ações governamentais pela sociedade, assegurando que as medidas adotadas resultem em benefícios reais e significativos para a população. Nesse contexto, a evolução tecnológica surge como um recurso valioso para facilitar essa vigilância e ampliar a eficácia do controle social.

A Era do Conhecimento tem potencializado a participação social, gerando um ambiente democrático inovador por meio das tecnologias da internet e das mídias sociais. Essas plataformas oferecem aos cidadãos a oportunidade de se engajarem ativamente na vida política de seus países, contribuindo para a preservação de direitos e deveres. Segundo Araújo *et al.* (2014), Gomes (2005) e Miranda (2022), a internet expande a participação política nas democracias contemporâneas ao permitir a comunicação instantânea e sem barreiras geográficas, possibilitando que indivíduos de qualquer local do mundo possam interagir. Essas ferramentas digitais habilitam os cidadãos a se conectarem, compartilharem informações e debaterem questões públicas, desempenhando um papel crucial na promoção da cidadania e na proteção do bem-estar coletivo.

Além disso, destaca-se um conceito relacionado à participação, conhecido como e-participação. Conforme descrito por Araújo *et al.* (2015), a e-participação visa fomentar o engajamento dos cidadãos na resolução de problemas sociais utilizando ferramentas das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) disponíveis na rede mundial de computadores. A e-participação é reconhecida por sua eficácia em ampliar o envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios, como salienta Araújo *et al.* (2014). A diminuição das barreiras para a participação nesses processos é crucial para o sucesso da e-participação, por permitir que os cidadãos contribuam de maneira remota e em momentos que lhes sejam convenientes, potencializando o nível de engajamento cívico.

Esta perspectiva é reforçada pela Lei Complementar nº 131/2009, que exige a disponibilização em tempo real de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Complementarmente, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, visa garantir o acesso a informações conforme previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Esta última destaca também o acesso às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos para a realização de ações de interesse público. Assim, ambas as leis facultam aos cidadãos o acesso direto e imediato a dados públicos, incentivando uma

participação mais ativa nas decisões políticas e, conseqüentemente, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social.

Esses instrumentos estratégicos, também oferecem aos cidadãos a oportunidade de desenvolverem habilidades e competências no controle social, além de possibilitarem o acesso às informações relevantes. Isso posto, a e-participação pode contribuir para o desenvolvimento da cidadania, tornando os cidadãos mais conscientes dos seus direitos e deveres e contribuindo para a construção de gestão pública mais participativa.

### **3. O PERCURSO PROCESSUAL NAS ETAPAS DA PUBLICIZAÇÃO MUNICIPAL**

A conclusão do julgamento da ADI nº 1.923/DF desencadeou uma reestruturação nas parcerias públicas de publicização em todos os níveis governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Essa reorganização visa alinhar-se à legislação vigente, promovendo acesso, transparência e controle social. Como resultado, a gestão pública nos municípios passará por um processo de publicização, sujeitando-se não apenas ao Controle Social, mas também a outros Controles Institucionais. As etapas processuais dessa reestruturação serão detalhadas a seguir.

#### **3.1 A QUALIFICAÇÃO DA ENTIDADE COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL**

Como já mencionado, para se tornar uma organização social, uma entidade privada sem fins lucrativos deve ser qualificada pelo poder público. Essa qualificação é concedida às entidades já existentes que atendam aos requisitos previstos em lei. Lins (2018) discorre que a qualificação como OS<sup>3</sup> é um ato formal de reconhecimento do Poder Público, facultativo e eventual, que confere a determinada entidade privada, fundação ou associação sem fins lucrativos o título de OS. Portanto, ser reconhecida como uma OS transcende a questão de ter uma estrutura inovadora, trata-se, fundamentalmente, de obter um título jurídico conferido pelo poder público. Isso é alcançado mediante o cumprimento dos requisitos legais especificados.

Para tanto, os Estados, Municípios e o Distrito Federal devem editar sua própria legislação acerca da qualificação de entidades como OS, de modo a obedecer às linhas gerais

---

<sup>3</sup> As Organizações Não Governamentais (ONGs), entidades de natureza privada e sem fins lucrativos, são juridicamente caracterizadas como associações ou fundações. Elas fazem parte do terceiro setor, um conjunto de atividades voluntárias desenvolvidas em benefício da sociedade. Para que essas organizações possam estabelecer contratos com o Estado, devem estar qualificadas como Organizações Sociais (OS), conforme a Lei nº 9.637/98 (Publicização), ou como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei nº 9.790/99 (Contrato de Parceria). Além disso, outras entidades denominadas Organizações da Sociedade Civil (OSC) são reguladas pela Lei nº 13.204/2015, que trata de fomento e colaboração (Di Pietro, 2010; Meirelles *et al.*, 2016; Tachizawa, 2000).

previstas na legislação federal. Assim, para uma entidade ser qualificada como OS, isto é, reconhecida como sendo de interesse público por determinado município, é necessário existir legislação municipal específica que estabeleça os requisitos e procedimentos a serem seguidos, considerando as diretrizes da Lei nº 9.637/98 e seus regulamentos (Meirelles *et al.*, 2016).

Segundo o modelo federal, a Lei nº 9.637/98 estabelece, entre outros critérios, que a OS deve possuir: objetivos sociais relacionados à sua área de atuação; finalidade não-lucrativa; previsão explícita de um conselho de administração e uma diretoria como órgãos superiores e de gestão, definidos consoante o estatuto; representação de membros do Poder Público e da comunidade, com comprovada capacidade profissional e idoneidade moral, no órgão colegiado de deliberação superior; e, obrigação de publicar anualmente no Diário Oficial da União os relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão.

É fundamental ressaltar que é responsabilidade de cada município regular seu próprio modelo administrativo conforme o estabelecido pela CF88. Deste modo, a inclusão de representantes do poder público e membros da comunidade nos conselhos é de extrema importância, por fortalecer a conexão entre a entidade e a sociedade. Além disso, a legislação determina critérios específicos para a gestão dos recursos financeiros e patrimoniais, garantindo sua efetiva utilização em benefício da área de atuação da organização. Essas diretrizes demonstram o compromisso legal com a transparência, eficiência e responsabilidade social nas operações dessas entidades, contribuindo para uma gestão que valorize a participação coletiva e atenda ao interesse público.

### 3.2 A DUALIDADE DA GESTÃO ENTRE A DIRETA E O MODELO DE PUBLICIZAÇÃO

A escolha do modelo de gestão – direta ou indireta – no município, caberá ao Prefeito e ao Secretário de Saúde<sup>4</sup>, assim versa o Acórdão da ADI nº 1.923/DF, o qual ajusta os termos da Lei 9.637/98:

Como regra, cabe aos agentes eleitos a definição de qual modelo de intervenção, direta ou indireta, será mais eficaz no atingimento das metas coletivas conclamadas pela sociedade brasileira, definindo o modelo de atuação que se mostre mais consentâneo com o projeto político vencedor do pleito eleitoral. (Inteiro Teor do Acórdão - ADI 1923 – Voto-Vista do Ministro Luiz Fux)

Os representantes eleitos têm o dever de tomar decisões que visem o bem público, mas é importante ressaltar que sua autonomia não lhes dá o direito de agir arbitrariamente, como afirmou o Ministro Luiz Fux em seu voto no Acórdão da ADI nº 1.923/DF. Ser discricionário

---

<sup>4</sup> Secretário Municipal de Saúde por força da Lei 8.080/1990, art. 9º, inc. III, quando se tratar de parcerias relacionadas ao SUS (Brasil, 1990).

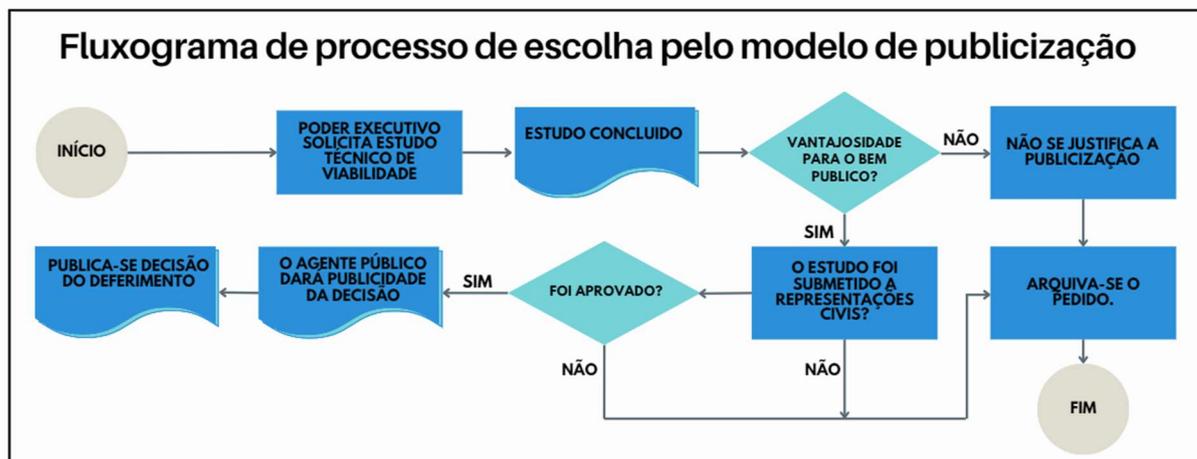
não significa ser arbitrário. Portanto, a análise da conveniência e oportunidade na qualificação não pode ser realizada de maneira arbitrária, mas sim com base em critérios objetivos (Brasil, 2015).

Outrossim, o TCU se manifestou a respeito do tema, nos seguintes termos:

O TCU reafirmou a necessidade de realização do estudo prévio à tomada de decisão, elencando alguns elementos fundamentais a serem considerados na sua elaboração, como o levantamento preciso de custos e a definição dos ganhos de eficiência esperados (Acórdão TCU nº 2057/2016 – Plenário).

Desta forma, embora haja alguma flexibilidade na tomada de decisões, isso não se traduz em discricionariedade absoluta, pois os gestores são compelidos a cumprir com os critérios legais ao executar atos administrativos. Na prática, essas decisões discricionárias exigem fundamentação em estudos técnicos de viabilidade, que devem evidenciar benefícios concretos para a administração pública e garantir serviços de alta qualidade, conforme exigências legais. Além disso, tais decisões necessitam da aprovação de representantes da sociedade civil, incluindo o Conselho Municipal, a Câmara Municipal, Ministério Público, corpo clínico, trabalhadores das áreas afetadas, sindicatos e outros, conforme fluxograma apresentado na figura 3 a seguir.

**Figura 3** – Fluxograma do processo de escolha pelo modelo de publicização.



**Fonte:** Autoria nossa, 2023.

### 3.3 SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Na fase preliminar ao início da publicização, cinco etapas críticas são destacadas, conforme ilustrado na figura 4. O primeiro passo envolve a publicação do Edital de Chamamento Público. No contexto municipal, a seleção de uma OS depende de um procedimento de seleção distinto, efetuado através do Chamamento Público. Embora a Lei nº 9.637/98 não detalhe procedimentos específicos para tal, a Lei nº 13.019/2014 descreve o

Chamamento Público como "um procedimento destinado à seleção de Organizações da Sociedade Civil" (Brasil, 2014). Portanto, seguindo a interpretação majoritária, o Chamamento Público surge como o procedimento de convocação mais empregado.

Este procedimento se diferencia dos processos regidos pela Lei de Licitações nº 8.666/93, os quais definem objetivos, requisitos, critérios, prazos e metas particulares. Tourinho (2020) enfatiza que o Chamamento Público é um procedimento administrativo adotado pela Administração Pública para identificar uma entidade privada sem fins lucrativos apta a realizar atividades de interesse público em colaboração com o Estado. Esse processo é orientado pela Lei Federal nº 13.019/2014, além de outras legislações estaduais e municipais, visando assegurar transparência, competitividade e eficácia na escolha da entidade parceira.

**Figura 4** – Fluxograma do processo de contratualização da publicização



**Fonte:** Autoria nossa, 2023.

Para o segundo passo desse processo, a seleção deverá seguir os critérios legais, especificados na legislação, de forma que o edital atenda, sem prejuízo aos princípios constitucionais e legislações específicos, os seguintes itens: critérios de seleção da entidade parceira; critérios de julgamento das propostas; metas a serem atingidas pela entidade parceira; vinculação ao edital do procedimento de seleção da entidade signatária do contrato; legislação aplicável à execução do contrato, especialmente aos casos omissos; obrigação do parceiro de manter, durante toda a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação eventualmente exigidas no procedimento de seleção (Lins, 2018).

O terceiro passo, referindo-se à avaliação das propostas, indica que a Comissão de Seleção Municipal tem a responsabilidade de avaliar os planos de trabalho, planejamento

orçamentário e planos de metas. Possuindo caráter administrativo, está regida pela lei municipal, em conformidade com os princípios constitucionais. A seleção será realizada com base nas capacidades técnico-gerenciais da entidade, previstas pelo decreto regulamentador entregue pelo Poder Executivo, conforme explicado por Lins (2018) e Tourinho (2020).

A quarta etapa do processo envolve a celebração do Contrato de Gestão, regido pelas normativas do direito público e inclui cláusulas específicas, como as metas a serem alcançadas pela entidade parceira, critérios para avaliação de seu desempenho e os métodos e a frequência com que deverá prestar contas. Sobre essa matéria, Mazza (2022, p. 215), em seu Manual de Direito Administrativo, define o Contrato de Gestão como "a terminologia genérica adotada pela doutrina para se referir a qualquer acordo operacional estabelecido entre a Administração central e OS, visando fixar metas de desempenho, facilitando assim um melhor controle dos resultados". De forma complementar, Horvath (2011, p. 59) descreve o contrato de gestão como "um acordo pelo qual o Poder Público, atuando como contratante, forma uma parceria com o contratado, estabelecendo um acordo operacional no qual o contratante beneficia-se de vantagens previstas em lei".

Também a Lei Federal nº 9.637/98, trata da publicização e o Contrato de Gestão, em que esse último dever atender a legislação nos seguintes termos:

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade.

No quinto e último passo do processo, a Comissão de Avaliação emerge como um mecanismo crucial de supervisão e controle, estabelecido após a formalização do contrato de gestão. Essa etapa é fundamental, já que a fiscalização e o controle das OS são exercidos tanto pela sociedade quanto pelo Estado, por meio dos conselhos, previstos na Lei nº 9.637/98, sem comprometer o Controle Social. A execução do contrato de gestão é monitorada pelo órgão ou entidade pertencente ao núcleo estratégico relacionado, destacando a importância da Comissão de Avaliação. Esta comissão tem a responsabilidade de revisar e emitir um parecer sobre o relatório de execução, que deve apresentar uma comparação entre as metas propostas e os resultados efetivamente alcançados, além de incluir a prestação de contas do exercício financeiro. O relatório, que precisa ser submetido anualmente, ou conforme a necessidade, em virtude de interesse público, consolida o papel da Comissão de Avaliação como um elemento chave para assegurar a transparência e eficiência na administração do contrato de gestão.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se um alinhamento progressivo aos princípios constitucionais ao longo de mais de duas décadas, desde a implementação da NGP, com foco nos resultados e na maior integração da sociedade no ciclo de políticas públicas. Considerando as bases legais que asseguram o acesso público aos processos de publicização, este artigo cumpriu o objetivo de mapeá-los destacando a importância da Emenda Constitucional nº 19 (Reforma do Estado), da Lei nº 9.637/98 (PNP), da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Essas legislações se mostraram cruciais para promover mudanças organizacionais, reduzindo a execução direta pelo Estado e enfatizando suas funções de formulação, supervisão e regulação.

A observação do impacto do Acórdão do STF referente a ADI nº 1.923/DF revelou que esta decisão foi um marco ao eliminar interpretações equivocadas e reafirmar a submissão das instituições aos mecanismos de controle na publicização. Esta análise atendeu ao segundo objetivo deste artigo, demonstrando como os controles são aplicados nas etapas da publicização nos municípios. O acórdão teve um papel fundamental no refinamento do processo de publicização, evidenciando a evolução deste processo nos municípios, que foi também influenciada por outras normativas que facilitaram o acesso à informação e fortaleceram o controle social.

Quanto ao terceiro objetivo, que se refere a “Identificar o percurso do processo de publicização nos municípios à luz da ADI nº 1.923/DF”, o percurso do processo de publicização nos municípios foi elucidado, mostrando que este deve seguir um procedimento específico conforme delineado pela ADI nº 1.923/DF. O processo envolve etapas como a qualificação e seleção da Organização Social (OS), implementação e avaliação contínua do contrato de gestão, ressaltando a importância do controle social em cada fase. Essas etapas permitem à população monitorar e fiscalizar a administração pública, assegurando a transparência e *accountability*.

Este artigo demonstrou que os avanços no processo de publicização nos municípios brasileiros, seguindo os marcos legais estabelecidos e sob a supervisão de mecanismos de controle diversos, garantem que a gestão pública seja responsiva e se adapte às exigências de *accountability* e aos interesses dos cidadãos. O desafio permanece em manter esses avanços, garantindo que a publicização continue a ser um meio eficaz de gestão e controle das atividades públicas, cumprindo assim seu papel fundamental na democratização do acesso e na eficiência da administração pública.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, Brasília, v. 1, n. 3, p. 1-76, dez. 1997.
- ARAÚJO, E. T. de; BRITO, C. C. de; SILVEIRA, F. N. QUANDO “CURTIR” É PARTICIPAR? REFLEXÕES SOBRE MOBILIZAÇÕES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA SOCIEDADE CIVIL NO FACEBOOK. **Interfaces Científicas - Direito**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 93–108, 2014. DOI: 10.17564/2316-381X.2014v2n3p93-108. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/1659>. Acesso em: 4 mar. 2023.
- ARAÚJO, R. P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 22, p. 1597-1619, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-59702015000500004>>. Acesso em 01 jul. 2023.
- ATTIE, W. Auditoria: conceitos e aplicações. São Paulo: Atlas, 2018
- BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BOULLOSA, R. F. **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: Ciags/UFBA, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.080, de 20 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)> Acesso em: 01 out. 2022.
- \_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em: 02 out. 2022.
- \_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm)> Acesso em: 01 out. 2022.
- \_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666/93 e outros. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9648cons.htm)> Acesso em: 01 out. 2022.
- \_\_\_\_\_. **Lei n.º 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. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 10 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)> Acesso em: 01 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: MARE; 1995.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.923.** Relator: Ministro Luiz Fux. <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>> Acesso em: 01 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2057/2016.** Requerimento de informações a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais e da forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal previstos na Lei Complementar 101/2000. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urna/urna:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2016-08-10;2057>>. Acesso em 20 de março de 2023.

BRAVO, M. I. S. Frente nacional contra a privatização e sua luta em defesa da saúde pública estatal. **Serviço Social & Sociedade**, n. 105, p. 185–187, jan. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C., **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial na Perspectiva Internacional.** Brasília: São Paulo. Ed. 34. Brasília. ENAP 1998.

CARRION, R.S. Cidadania. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social.** Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 35-38.

CARVALHO, E. S. Corrupção e a fiscalização das organizações sociais de saúde. In: Conselho Nacional do Ministério Público. (Org.). **A atuação do Ministério Público em face das organizações sociais de saúde.** 1ed. Brasília: CNMP, 2019, v. , p. 60-70.

Controladoria Geral da União. **Institucional.** Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/institucional>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Controle Social.** Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/controle-social>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010.

FRANCO, T. B. **As Organizações Sociais e o SUS.** Conferência Nacional de Saúde. Uma proposta em construção. Tema: Criação das Organizações Sociais. Unicamp. 1998.

GIL, A. C. Metodologia científica. São Paulo, v. 3, 2002.

GIL, A. de L.; ARIMA, C. H.; NAKAMURA, W. T. **Gestão: controle interno, risco e auditoria.** Editora Saraiva, 2013. ISBN 9788502197558.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 333-361, 2011.

GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista Famecos**, v. 12, n. 27, p. 58-78, 2005.

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. **Publicado no DANC de**, v. 5, p. 14380-14382, 1988.

HORVATH, M. V. F. **Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Manole, 2011.

- LAKATOS, E. M; MARCONI, M. de A. **Fundamentos da metodologia científica**. In: Fundamentos da metodologia científica. 2010. p. 320-320.
- LIMA, E. B. AS EXPERIÊNCIAS DA PUBLICIZAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA-A PARCERIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 4, n. 2, p. 137-151, 2018.
- LINS, B. W. **Organizações sociais e contratos de gestão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- MARTINS, Poliana Cardoso *et al.* Conselhos de saúde e a participação social no Brasil: matizes da utopia. **Physis: Revista de saúde coletiva**, v. 18, p. 105-121, 2008.
- MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.
- MEIRELLES, H. L. BURLE, C. R. FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**, v. 42, 2016.
- MELLO, C. A. B. de. O controle judicial dos atos administrativos. **Revista de direito administrativo**, v. 152, p. 1-15, 1983.
- MIRANDA, L. A. S. **O acesso à informação e à comunicação na Câmara Municipal de Camaçari/Ba a partir dos parâmetros de gerenciamento, inovação e acessibilidade**. 145 p. Dissertação de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2022.
- NARDES, J. A. R. ALTOUNIAN, C. S. VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- NASSUNO, M. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 26-41, 1997.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PRODANOV, C. C; FREITAS, C. de E. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2ª Edição**. Novo Hamburgo. Editora Feevale, 2013.
- REZENDE, C. A. P. O modelo de gestão do SUS e as ameaças do Projeto Neoliberal. In: BRAVO, M. I. S. *et al.* (Orgs.). **Política de saúde na atual conjuntura: modelos de gestão e agenda para a Saúde**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rede Sirius/ Adufrj-SSind, 2008.
- ROLIM, L. B. CRUZ, R. S. B. L. C. SAMPAIO, K. J. A. J. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 96, p. 139-147, jan./mar. 2013.
- TACHIZAWA, T. **Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor: Criação de ONGs E Estratégias de Atuação**. Editora Atlas SA, 2000.
- TOURINHO, R. Organizações sociais no ordenamento jurídico brasileiro: superando os limites da omissão legislativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** n.º, v. 77, p. 237, 2020.
- ZAMBON, V. D.; OGATA, M. N. Controle social do sistema único de saúde: o que pensam os conselheiros municipais de saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**. v. 6, n. 6, p. 921, 2013.
- SANO, H; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, p. 64-80, 2008.

## ARTIGO 02

### OS PROCESSOS DE PUBLICIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS BAIANOS: A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM QUESTÃO

### THE PUBLICIZATION PROCESSES IN BAHIAN MUNICIPALITIES: PUBLIC TRANSPARENCY IN QUESTION

Alex Pereira da Silva<sup>5</sup>

Rosineide Pereira Mubarack Garcia<sup>6</sup>

#### RESUMO

O presente artigo realiza uma análise crítica sobre a transparência ativa na gestão pública municipal, com especial foco no processo de publicização por meio das Organizações Sociais. Destaca-se a transparência como um pilar fundamental para a *accountability*. Este estudo identifica as fases do processo de publicização presente nos portais de transparência dos municípios baianos. Como objetivo primário, analisa-se a disponibilidade dos documentos que constituem esses processos, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação. A base teórica se apoia nos conceitos de Publicização propostos por Bresser-Pereira (1996) e Abrucio (1997); nos desafios enfrentados pelas Organizações Sociais e na *accountability*, conforme discutido por Lins (2018), Carrubba (2016) e Tourinho (2020); além das perspectivas sobre Transparência Pública de Baraldi *et al.* (2019), Cruz *et al.* (2012), e Tondolo (2017). A metodologia adotada consiste na pesquisa documental, focada nos portais de transparência, com o objetivo de elaborar um *ranking* de transparência ativa relacionado à gestão pública nos municípios, sendo esse fundamentado na comparação das verificações da transparência realizadas pelo Ministério Público Federal (MPF) e pela Controladoria-Geral da União (CGU). Selecionou-se intencionalmente dezoito municípios baianos para a amostra, utilizando-se ferramentas de busca e técnicas de análise para medir a efetividade da transparência ativa. Os resultados são apresentados por meio de gráficos e tabelas, facilitando a interpretação das informações coletadas. Conclui-se o artigo com recomendações destinadas a aprimorar a transparência na gestão municipal. Sugere-se a oferta de informações mais detalhadas sobre a gestão pública nos municípios, a expansão do acesso às informações por meio de canais de comunicação mais eficientes.

**Palavras-chave:** *Accountability*; Acesso à informação; Contrato de Gestão; Programa para Organizações Sociais.

---

<sup>5</sup> Contador, Especialista em Auditoria, Perícia e Gestão Pública, Mestrando em Gestão de Políticas Públicas (PPGGPP) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). E-mail: alex.persil@gmail.com.

<sup>6</sup> Pedagoga, Especialista em Psicopedagogia, Mestre em Ensino, Filosofia e História das Ciências e Doutora em Educação, Professora permanente do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (UFRB). Contato de e-mail: rose.mubarack@ufrb.edu.br

## ABSTRACT

This article carries out a critical analysis of active transparency in municipal public management, with a special focus on the publicization process through Social Organizations. Transparency stands out as a fundamental pillar for accountability. This study identifies the phases of the publicization process present on the transparency portals of Bahian municipalities. The general objective is to diagnose the availability of documents that constitute these processes, in accordance with the Access to Information Law. The theoretical basis of this article is based on the concepts of Publicization proposed by Bresser-Pereira (1996) and Abrucio (1997); in the challenges faced by Social Organizations and in accountability, as discussed by Lins (2018), Carrubba (2016) and Tourinho (2020); in addition to the perspectives on Public Transparency by Baraldi et al. (2019), Cruz et al. (2012), and Tondolo (2017). The methodology adopted consists of documentary research, focused on transparency portals, with the objective of developing a ranking of active transparency related to public management in municipalities, which is based on the comparison of transparency checks carried out by the Federal Public Ministry (MPF) and the Comptroller General of the Union (CGU). For the sample, eighteen municipalities in Bahia were intentionally selected, using search tools and analysis techniques to measure the effectiveness of active transparency. The results are presented through graphs and tables, facilitating the interpretation of the information collected. The article concludes with recommendations aimed at improving transparency in municipal management. It is suggested to offer more detailed information about public management in municipalities, expanding access to information through more efficient communication channels.

**Keywords:** Accountability; Access to Information; Management Contract; Program for Social Organizations.

## 1. INTRODUÇÃO

A crise e o endividamento internacional enfrentados pelo Brasil na década de 1980 destacaram importantes questões sociais e econômicas, chamando a atenção de diversos agentes políticos. Na década de 1990, o foco voltou-se para a reforma administrativa, enfatizando a urgência de reestruturar o Estado em meio à globalização e iniciar a implementação da Nova Gestão Pública no país, conforme descrito por Bresser-Pereira (1996). Em 1995, sob a liderança do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e sua equipe do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o governo brasileiro deu partida ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), marcando uma nova era na gestão pública brasileira. A reforma, também conhecida como Reforma do Estado ou Reforma Gerencial, visava aumentar a eficiência do Estado e sua resposta às demandas dos cidadãos, estimulando a competição e fomentando parcerias com a sociedade (Brasil, 1995).

Bresser-Pereira (1998) identifica quatro pilares fundamentais na reforma administrativa: a delimitação das funções essenciais do Estado, incluindo regulação, justiça, segurança e desenvolvimento econômico-social; a desregulação, com a redução da intervenção estatal na economia e sociedade, eliminando excessos regulatórios e burocráticos; o aumento da governança, melhorando o planejamento, coordenação e controle de políticas públicas mediante modernização da gestão; e a conquista da governabilidade, assegurando capacidade de governar com reformas políticas que fomentem a estabilidade institucional e a participação social. Neste contexto, a publicização destaca-se como tática para reforçar a governabilidade, baseando-se na redução do Estado, diminuição de intervenção no mercado, melhoria da governança e ampliação da participação social. É vital distinguir que o conceito de publicização em debate trata da transferência de atividades públicas para organizações não governamentais, diferenciando-se da publicização associada à divulgação de ações governamentais. Ambos os processos buscam promover a responsabilidade (*accountability*) e a participação dos cidadãos.

Com a promulgação da Lei n.º 9.637/98, foi criado o Programa Nacional de Publicização (PNP), com vistas na transformação das organizações governamentais em entidades de direito privado, mantendo, contudo, sua natureza pública. Essa abordagem, que se diferencia da privatização, envolve a gestão de bens públicos por entidades do terceiro setor, promovendo melhores resultados e uma participação mais ampla da sociedade civil. Com a implementação da publicização, setores como educação, saúde, cultura e proteção ambiental, anteriormente sob responsabilidade estatal, passaram a ser geridos por entidades privadas sem fins lucrativos, evidenciando um modelo de gestão que valoriza a cooperação entre o Estado e a sociedade (Brasil, 1995; Di Pietro, 2010).

Conforme conceituado pela equipe do MARE, as Organizações Sociais (OS) são entidades privadas sem fins lucrativos, as quais passam a constituir um modelo de organização não-estatal, sendo que ele assume atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Essas OS proporcionaram um meio direto de controle social ao permitirem a participação de segmentos representativos da sociedade civil em seus respectivos conselhos de administração (Brasil, 1997).

Não obstante, devido a violações dos princípios constitucionais de publicidade, eficiência, impessoalidade, isonomia, além da ausência de mecanismos adequados de controle e fiscalização, conforme previsto nos artigos 5 e 37 da Constituição Federal, a eficiência dos controles relacionados à publicização foi posta em dúvida. Diante disso, instaurou-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 1.923/DF (Lins, 2018). O Supremo Tribunal Federal (STF), atuando como Controle Judicial e guardião da Constituição, posicionou-se parcialmente favorável à ação. Este posicionamento sublinha a necessidade de ampliar o alcance do controle social, aumentar a transparência e ajustar os mecanismos de controle público nas atividades relacionadas à publicização (Brasil, 2015).

Conforme os dispositivos destacados, a publicização visa fortalecer a sociedade diante do controle estatal. Para tal, a implementação da Lei n.º 9.637/98 demandou a criação de novos instrumentos que potencializassem o controle social. Nesse contexto, a legislação subsequente expandiu o campo da participação social. A Lei Complementar n.º 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), assegura transparência e responsabilidade na gestão fiscal. Já a Lei Complementar n.º 131, que modifica a LRF, exige a disponibilização em tempo real de detalhes sobre a execução orçamentária e financeira em todos os níveis de governo. Adicionalmente, a Lei n.º 12.527 – Lei de Acesso à Informação (LAI) – regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, reforçando a transparência e o acesso à informação na administração pública (Brasil, 1998; 2000; 2009; 2011).

À medida que a legislação evolui, há um esforço conjunto dos controles institucionais para promover a transparência e o acesso à informação, fundamentais para o controle social em todos os ramos do poder e órgãos da República. Iniciativas como o Mapa Brasil Transparente da CGU, o Portal de Combate à Corrupção do MPF e o Programa Nacional de Transparência Pública da Associação dos Membros do Tribunal de Contas do Brasil (Atricon) visam fortalecer o direito constitucional de acesso à informação. Com as diretrizes da LAI, cresce a demanda por transparência nas informações públicas disponibilizadas eletronicamente, sublinhando a necessidade da transparência ativa. Pesquisas anteriores, focadas na transparência passiva, contrastam com a urgência de disponibilizar informações de maneira anônima, garantindo

acesso direto a dados de interesse público. Assim, torna-se imperativo explorar a transparência ativa em meios eletrônicos, particularmente em relação à publicização por OS municipais, um campo crucial para a gestão pública e controle social.

Destarte, este artigo visa diagnosticar a disponibilidade do acesso aos documentos para o cidadão nos sítios de transparência dos municípios. Para isso, define-se dois objetivos específicos: primeiramente, comparar as verificações dos portais realizadas pelo MPF, CGU e as encontradas nesta pesquisa; em segundo lugar, elaborar um *ranking* de transparência ativa para os municípios baianos em relação à publicização. A eficácia da transparência ativa na disseminação de informações sobre OS no âmbito municipal e a criação de um *ranking* como instrumento para medir o desempenho municipal, conforme a Lei de Acesso à Informação, revelam-se estratégias valiosas para a gestão pública. Elas desenvolvem mecanismos para estreitar a relação entre cidadãos e a administração pública, fortalecendo a propriedade compartilhada.

## **2. O AVANÇO DA PUBLICIZAÇÃO NO BRASIL**

Implementada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a publicização representa a transformação de organizações estatais em entidades de direito privado que mantêm um caráter público, ou seja, operam fora do âmbito estatal tradicional (Di Pietro, 2010). Inspirado na abordagem gerencial inglesa, o PDRAE visa criar uma Administração Pública mais eficiente e eficaz, apta a atender as demandas da sociedade contemporânea (Abrucio, 1997). Neste cenário, a publicização surge como uma estratégia inovadora para a gestão pública, diferenciando-se da privatização pelo foco na geração de bens públicos por entidades do terceiro setor, reforçando assim sua distinção fundamental.

Para melhor compreender a publicização, recorre-se a Lordêlo (2001) que, em termos professorais, explica que se trata de um neologismo da administração pública brasileira criado para designar o processo de transferência da gestão da esfera pública-estatal para a esfera pública não-estatal, mantida a responsabilidade do Estado pelo financiamento do serviço. Meirelles (2016) ressalta que é uma medida de descentralização, em que o poder migra do primeiro setor (Estado) para o terceiro setor (organizações sem fins lucrativos e com finalidades públicas). Dessa forma, a publicização consiste na transferência de atividades não exclusivas do Estado para organizações da sociedade civil, visando melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos de forma tal que o Estado mantenha o controle e a responsabilidade sobre essas atividades, transferindo-as mediante contratos, convênios ou parcerias.

No Brasil, essa estratégia iniciou-se com o PNP, criado por meio da Lei n.º 9.637/98, no cerne do PDRAE. Tal programa tem por objetivo estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de OS, a fim de assegurar a absorção de atividades referidas na lei e anteriormente executadas pelo Estado, por OS qualificadas na forma desta Lei (Brasil, 1995). O PNP permite a publicização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, baseado no pressuposto de que esses serviços ganharão em qualidade, melhor utilização de recursos, ênfase nos resultados, maior flexibilidade e orientação para o cliente-cidadão mediante controle social (Abrucio, 1997; Bresser-Pereira, 1996). O PNP estabelece as diretrizes e critérios para a qualificação de OS, bem como as condições e os prazos para a celebração do contrato de gestão entre a OS e o órgão ou entidade da administração pública responsável pela atividade publicizável (Brasil, 1997).

Com o avanço da Reforma do Estado, ampliaram-se os questionamentos a ponto de ter parcialmente sua validade questionada, através da ADI n.º 1.923. Essa ação foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) em 1998 logo após a promulgação da Lei n.º 9.637/98. Os partidos políticos questionaram a constitucionalidade da lei, alegando violar diversos dispositivos da CF88, como os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, além de ferir a autonomia dos entes federativos e a separação dos poderes.

As denúncias de fraudes e desvios de recursos emergem como fatores desfavoráveis nos processos de publicização, conforme identificado por Carrubba (2016). A essas questões, soma-se o desafio do baixo controle público, além da notável ausência de participação e controle social. Esses elementos não apenas comprometem a integridade e eficácia da publicização, mas também minam a confiança pública na capacidade desses processos de gerar benefícios sociais de maneira transparente e responsável.

Na ADI n.º 1.923/DF, o STF determinou que a Lei n.º 9.637/98 e o art. 24, XXIV, da Lei n.º 8.666/93 (modificada pela Lei n.º 9.648/98) devem seguir os princípios constitucionais. O STF estipulou que a qualificação das OS seja pública, objetiva e baseada em critérios claros; que contratos de gestão e dispensas de licitação sejam justificados e transparentes; que a contratação de pessoal e os contratos das OS com financiamento público cumpram os princípios de transparência e objetividade; e que o Ministério Público e o TCU supervisionem o uso de recursos públicos sem restrições. Essa decisão enfatiza a necessidade de transparência e imparcialidade na gestão das OS, alinhando a administração pública aos preceitos constitucionais (Brasil, 2015).

No decorrer da ADI n.º 1.923/DF, que se encerrou em 2015, o PNP continuou a ser implementado sem interrupções. Criado para estabelecer diretrizes e critérios para a contratualização de entidades do terceiro setor como OS, o PNP visou aprimorar a gestão pública. Isso foi alcançado através da transferência de atividades antes realizadas por órgãos estatais para o setor privado, visando expandir e melhorar a qualidade dos serviços à população. Essa estratégia se focou no atendimento eficiente ao cidadão e na promoção da participação social, reforçando a importância de uma gestão pública inclusiva e responsiva.

### **3. AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A *ACCOUNTABILITY* DA PUBLICIZAÇÃO**

As OS são entidades de direito privado, não governamentais e sem fins lucrativos, que estabelecem parcerias com o Estado por meio do PNP (Brasil, 1998). Essas parcerias permitem que o Estado e a sociedade colaborem na prestação de serviços públicos com as OS atuando como modelos de gestão inovadores. O PNP, por sua vez, promove e incentiva essas atividades, exercendo um controle estratégico e demandando resultados que contribuam para os objetivos das políticas públicas (Brasil, 1997; Bresser-Pereira, 1996).

O Contrato de Gestão é o instrumento administrativo chave que formaliza a relação entre as OS e o ente público, estabelecendo as ações, direitos e obrigações de cada parte. Apesar das OS operarem fora da estrutura formal da Administração Pública, elas estão autorizadas a receber recursos financeiros, bem como administrar bens e equipamentos estatais, enfatizando seu papel crucial na execução de serviços públicos (Brasil, 1995).

Ao delegar atividades e o poder sobre estas às OS surge a questão da *accountability*, ou seja, da responsabilidade de prestar contas. O'Donnell (1998) define *accountability* como a obrigação de detentores de poder relatarem suas ações e decisões a outros atores relevantes, incluindo a sociedade civil e instituições estatais. Sano e Abrucio (2008) destacam que um dos objetivos da Nova Gestão Pública (NGP) é tornar a administração pública mais flexível e aumentar a *accountability*, adotando um novo modelo de prestação de serviços através da criação de entidades públicas não estatais, como as OS. Assim, estas organizações têm o dever de ser transparentes e responsáveis perante a sociedade e o Estado quanto à utilização dos recursos públicos, assegurando a transparência e eficácia dos programas implementados.

A publicização dos serviços públicos, segundo Bresser-Pereira (1998), permite ao poder público incentivar a participação social na gestão desses serviços, não exclusivos do Estado, viabilizando a colaboração da sociedade tanto na sua formulação quanto na avaliação das OS. Lins (2018) ressalta que a cooperação com as OS é vital para engajar a sociedade na administração pública, reforçando mecanismos de participação social e controle social efetivo.

Para Tourinho (2020), legalmente, as OS devem constituir um conselho deliberativo, incluindo membros da sociedade civil e do governo, responsável por monitorar, avaliar e direcionar as ações das OS. Esse conselho, juntamente com audiências públicas, estabelece uma ponte para o diálogo e controle social pela sociedade, garantindo transparência e responsabilidade na gestão dos serviços públicos.

Carrubba (2016) e Tourinho (2020) destacam desafios significativos enfrentados pelas OS na gestão de políticas públicas, incluindo falta de transparência, prestação de contas inadequada, uso do modelo de gestão das OS para evadir controle público, dificuldades na avaliação de desempenho e na definição de metas claras, risco de manipulação dos conselhos, além de insuficiência de recursos financeiros e humanos, falta de aperfeiçoamento técnico e problemas na administração de contratos com o setor público. Essas questões não só dificultam a oferta de serviços de qualidade, mas também abrangem a ausência de concorrência e de critérios objetivos na seleção das OS, concentração de poder, falta de qualificação dos gestores e desvio de recursos públicos. Tourinho (2020) reforça que tais problemas não são exclusivos das OS e podem ocorrer em diversas organizações. Portanto, é crucial implementar medidas que assegurem transparência, eficiência e eficácia na gestão dessas entidades para otimizar a administração dos serviços públicos.

As OS são modelos de colaboração entre Estado e sociedade para alcançar metas comuns com participação social. Elas devem dialogar abertamente com a comunidade, incluindo-a no planejamento e avaliação das atividades estatais. Embora a interação seja legalmente exigida, a prestação de contas é muitas vezes negligenciada. Desde a CF88, há uma luta por mais participação política, com a Constituição garantindo participação popular e maior influência social nas decisões governamentais. As OS são essenciais para promover o acesso público à gestão e adotar medidas para fortalecer os vínculos com a sociedade e incentivar uma participação cidadã mais ativa.

#### **4. OS CAMINHOS DA TRANSPARÊNCIA PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO**

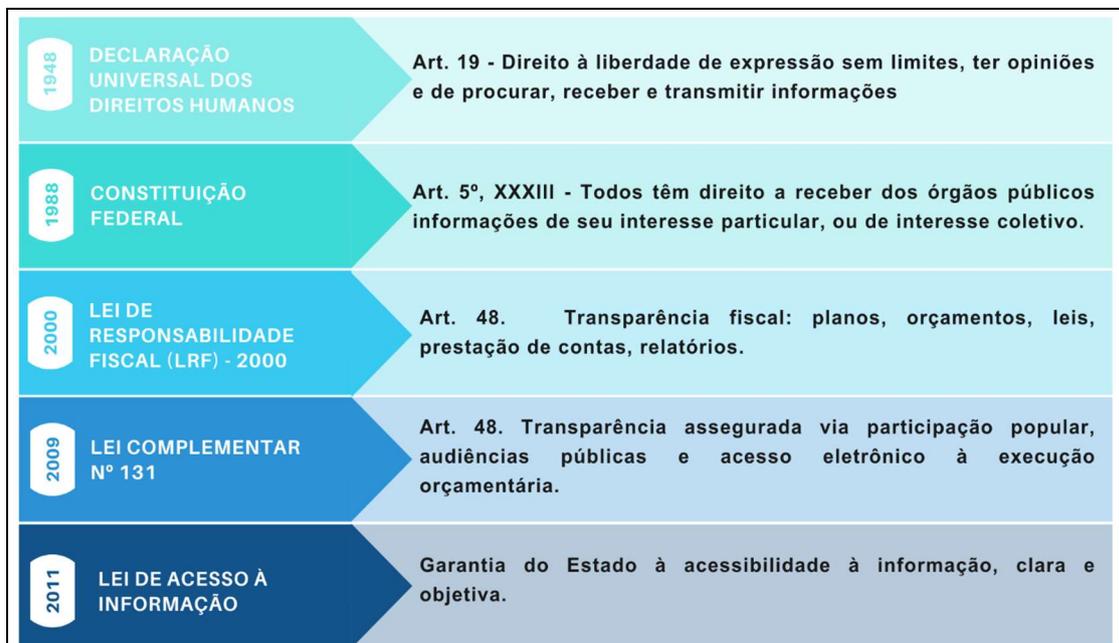
A Política de Acesso à Informação é uma das inovações voltadas ao fortalecimento da transparência e da informação acessível que posiciona o aparato estatal brasileiro entre os mais transparentes do mundo (SERPRO, 2021). Ela se constitui em um conjunto de princípios, dispositivos legais e normativos, procedimentos, sistemas e outros instrumentos orientados à efetivação do exercício do direito à informação. Esse direito é um elemento básico das liberdades de expressão e opinião, que compõem o rol de direitos fundamentais do homem

(Oliveira Júnior e Costa, 2020). A Política de Acesso à Informação, portanto, desempenha um papel fundamental na promoção da transparência e da *accountability* do Estado, permitindo que a sociedade exerça um controle mais efetivo sobre as ações do governo.

Nesse contexto, a principal base formal de legitimação do direito à informação está inscrita no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a qual assegura a todos o direito de terem seu próprio ponto de vista e expressarem livremente esta opinião, sem interferência ou restrição, além de receber e transmitir informações por quaisquer meios. A CF88 também estabelece mecanismos que visam o controle social e a transparência pública. Estes incluem o Art. 5º, inciso XXXIII, o qual faculta a qualquer cidadão o direito de buscar informações por qualquer meio, sob condições estabelecidas em lei.

No avanço da transparência para a plena participação, surgiram dispositivos específicos para a administração pública, reforçando a transparência pública, como ilustrado na figura 1. Entre eles estão a Lei Complementar n.º 101/2000, que regula as normas de finanças públicas relativas à responsabilidade fiscal e a transparência dessas informações; a Lei Complementar n.º 131/2009, que exige acesso em tempo real às informações orçamentárias e financeiras da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e a Lei n.º 12.527/2011, que regulamenta o direito de acesso à informação estabelecido na Constituição Federal (Brasil, 2000; 2009; 2011).

**Figura 1** – Evolução legal da transparência pública no Brasil



Fonte: Autoria nossa, 2023.

A transparência é fundamental para aprimorar a gestão pública, criando condições para a sociedade exercer um controle mais efetivo sobre as ações governamentais. Essa abertura não apenas promove a responsabilização dos gestores públicos e contribui para a diminuição da

corrupção, mas também reforça a confiança da população nas instituições, essencial para a implementação eficaz de políticas públicas. Além disso, a disponibilização de informações governamentais aumenta a transparência, essencial para atração de financiamentos necessários ao desenvolvimento dessas políticas (Oliveira Júnior e Costa, 2020). A transparência, portanto, cria um ambiente propício para um controle público mais eficiente, facilitando a identificação de falhas e a proposição de soluções inovadoras, o que é vital para a melhoria contínua dos serviços públicos.

Na perspectiva do referencial teórico abordado, busca-se compreender o fluxo do processo de publicização para OS e a relevância da transparência para a *accountability* nestes processos. Sob esse aspecto, a falta de transparência permeia as discussões, por ser considerada a mais importante categoria da *accountability*, possuindo um papel-chave para outras dimensões do controle social. Carrubba (2016) descreve que a publicização para OS é um modelo de administração no qual se defende a transparência, a participação popular, a eficiência e o corte de despesas. Contudo, a fiscalização e o controle do Ministério Público têm evidenciado graves problemas, tais como a falta de transparência, falhas na qualificação das OS, inexistência de participação popular e de controle social, prestação de serviços com falhas e deficiências, a inexistência de controle público e os esquemas de corrupção que implicam em grandes desvios de recursos públicos.

Segundo Platt Neto *et al.* (2007), a transparência envolve três dimensões: publicidade, entendimento e utilidade. A divulgação dos atos administrativos é conhecida como publicidade. A compreensão é o processo de fazer algo ser entendido, sendo necessário que a informação seja apresentada de forma objetiva, clara e acessível. A utilidade dessas informações é determinada por sua importância e relevância (Brasil, 1999; 2011; Platt Neto *et al.*; 2007).

Com efeito, essas três partes funcionam juntas para a *accountability* em sua melhor aplicação. A publicidade das informações torna-se mais efetiva com a internet, onde a informação estará disponível para qualquer cidadão, a qualquer hora, permitindo às pessoas encontrarem as informações que podem usar para tomada de decisões. Para as informações serem entendidas, quem as fornece é o responsável em aplicá-la em linguagem e apresentação de forma clara e acessível (Gomes, 2005; Araújo *et al.*, 2015). Para Damasceno e De Holanda Bessa (2015), o acesso livre e transparente protege o cidadão de intromissões indevidas e de atos arbitrários por parte dos governos. Assim, a transparência torna-se completa. De forma contrária, como versa Tourinho (2020), a falta de transparência na execução dos contratos de publicização (contrato de gestão), bem como a omissão do Poder Público e dos controles institucionais na fiscalização das fases da publicização, levará ao fracasso do modelo.

Camargo *et al.* (2013) revela que as Organizações Sociais (OS) não são proativas em disponibilizar informações sobre as parcerias celebradas com o Estado devido à falta de regulamentação governamental sobre a obrigatoriedade de transparência. Não existe uma determinação ou incentivo para que essas organizações sejam transparentes, embora não tenham descumprido nenhum dispositivo normativo; a transparência não foi adotada por iniciativa própria. Esta ausência se torna crítica, conforme demonstrado por Baraldi *et al.* (2019) e Sousa (2018), pois uma parte considerável dos usuários não consegue localizar dados governamentais, evidenciando também uma deficiência na experiência administrativa e operacional das prefeituras.

Assim, Tondolo (2017) argumenta que aumentar a transparência nas OS pode gerar benefícios significativos, como maior confiança pública, melhoria da reputação organizacional e eficiência operacional. Contudo, enfrentam-se desafios, incluindo resistência interna e limitação de recursos para a adoção de práticas transparentes. Por outro lado, Sousa (2018) considera a transparência governamental crucial para o controle social, mas sua eficácia depende de fatores como a habilidade dos conselheiros municipais em aproveitar as informações disponíveis.

Segundo o estudo apresentado por Cruz *et al.* (2012), há uma correlação positiva entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na gestão pública, evidenciada nos sites dos grandes municípios, onde melhores condições socioeconômicas geralmente resultam em maior transparência. Por outro lado, Baraldi *et al.* (2019) observam que a maioria dos pequenos municípios não atende completamente às exigências legais de transparência previstas na Lei de Acesso à Informação e na Lei da Transparência, destacando também que a estrutura de seus portais de transparência é inadequada para prover informações de maneira clara e objetiva.

Assim, enfatiza-se a importância da transparência na administração pública e nas entidades sociais, destacando seu papel crucial no controle social, na construção da confiança pública e na melhoria da eficiência operacional. Apesar de desafios como a limitação de recursos e resistência às mudanças, é essencial um investimento contínuo em transparência e na facilitação do acesso e compreensão das informações. A implementação de regulamentações e incentivos que promovam a transparência ativa é fundamental.

Os controles institucionais imbuídos em sua missão constitucional não têm poupado esforços para uma efetiva transparência nas instituições públicas. Nesse sentido, pode-se citar ações da CGU e MPF, com função fiscalizadora, os quais buscaram verificar os portais de transparência dos municípios brasileiros.

A Câmara de Combate à Corrupção do MPF realizou verificações nos Portais de Transparência em 2015 e 2016, visando identificar violações legais, especialmente em municípios e estados inadimplentes. O objetivo era impulsionar ações judiciais e extrajudiciais para garantir a conformidade com as leis de transparência. Como resultado, foram emitidas mais de 3.000 recomendações a entidades federativas que descumpriram obrigações legais. Após seguir as recomendações, a média nacional de transparência aumentou cerca de 30%, embora nem todas as diretrizes tenham sido cumpridas, resultando na proposição de 2.109 ações civis públicas contra gestores desobedientes. Para enfrentar a resistência de municípios que não possuíam portais de transparência online, medidas rigorosas foram adotadas, incluindo ações de improbidade administrativa e a recomendação de suspensão de repasses federais, fortalecendo o combate à intransigência administrativa (MPF, 2023).

Em 2017, a CGU lançou a Escala Brasil Transparente (EBT), uma ferramenta para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, com foco na transparência passiva. De 2015 a 2017, a EBT monitorou a adesão à Lei de Acesso à Informação (LAI), realizando avaliações diretas por meio de pedidos de informação e abrangendo um número crescente de entes: 519 na primeira edição, 1.613 na segunda e 2.355 na terceira, evidenciando um aumento na transparência e conformidade com a LAI em todo o país. O procedimento de verificação foi continuamente aprimorado, garantindo análises mais profundas das práticas de transparência. Posteriormente, a CGU desenvolveu a Avaliação 360°, um procedimento que amplia a análise para incluir a transparência ativa, aprimorando o monitoramento governamental ao diferenciar transparência ativa, que trata da divulgação proativa de dados pelo governo, e passiva, relacionada à eficácia na resposta às solicitações de informação do público (Escala Brasil Transparente, 2018).

A transparência ativa corresponde ao ato de tornar públicas informações por parte do próprio setor público, sem a necessidade de solicitação por parte dos cidadãos. Prevista no artigo 8º da LAI, é exigido que órgãos e entidades governamentais divulguem, em local de fácil acesso, informações de interesse coletivo ou geral, sendo obrigatória sua disponibilização nos sites oficiais da internet. O primeiro parágrafo do artigo 8º trata das informações que devem ser divulgadas nos sites oficiais dos órgãos públicos:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (Brasil, 2011)

A LAI aborda, além dos pontos destacados anteriormente, dispositivos relacionados a dados abertos. Especificamente no artigo 8º, §3º, incisos II e III, são estabelecidos pré-requisitos para organismos e entidades estatais. Estes incluem a necessidade de disponibilizar relatórios em formatos abertos e não proprietários, além da possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos que sejam abertos, estruturados e legíveis por máquinas.

A garantia da transparência nos portais públicos de informação é fortalecida pela atuação conjunta de várias instituições de controle e fiscalização, incluindo, além do MPF, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), o TCU, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a CGU, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Central. Cada uma dessas entidades desempenha um papel crucial no monitoramento da integridade e na promoção da transparência governamental, contribuindo com suas respectivas competências para a supervisão eficaz dos portais públicos de informação. Esta colaboração interinstitucional assegura uma fiscalização abrangente e eficiente, essencial para o fortalecimento da confiança pública e a promoção de uma gestão governamental mais transparente e responsável.

## 5. PERCURSO METODOLÓGICO

Este trabalho explora o acesso ativo à informação nos portais de transparência pública, com foco nos processos de publicização em municípios de grande porte na Bahia. A pesquisa, que se baseia em uma metodologia qualitativa e descritiva, é fundamentada em levantamento bibliográfico e análise de fontes secundárias e primárias, incluindo websites do governo federal, tribunais de contas e portais municipais de transparência.

Conforme dados levantados na contagem da população realizada em 2022 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), o Brasil é composto por 5.570 municípios. Dentre eles, o Estado da Bahia, o maior da região Nordeste, e com significativo contingente populacional, abriga 417 municípios. Nesse contexto, foi realizada uma análise envolvendo uma amostragem intencional dos 18 (dezoito) maiores municípios baianos, todos com população superior a 100 mil habitantes. São eles: Alagoinhas, Barreiras, Camaçari, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas, Luís Eduardo Magalhães, Paulo Afonso, Porto Seguro, Salvador, Santo Antônio de Jesus, Simões Filho, Teixeira de Freitas e Vitória da Conquista. Juntos, esses municípios concentram aproximadamente 41% do total populacional baiano.

A fundamentação teórica baseia-se em contribuições de diversos autores, legislações e acórdãos. O levantamento bibliográfico empregou descritores como: *Accountability*; Acesso à

informação; Publicização e Transparência Pública, bem como suas variações e combinações. A busca foi realizada de forma coordenada no *Google Scholar* (*Google Acadêmico*), *Scientific Electronic Library Online* (*Scielo*), Repositório da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Sistema de Bibliotecas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Inicialmente, mais de 4,5 milhões de artigos foram localizados. Refinando as buscas com combinações dos descritores, o número foi reduzido para 14 mil. Ao utilizar a combinação dos quatro descritores: Acesso à informação, Publicização, Transparência Pública e Organização Social, foram identificados 145 estudos relevantes. Todos os títulos e resumos foram analisados para verificar a relevância em relação ao objetivo geral da pesquisa. Artigos repetidos e fora do escopo foram excluídos, resultando na seleção de dezenove estudos, cinco legislações, incluindo a Constituição Federal, uma dissertação e o acórdão ADI nº 1.923/DF do STF. A pesquisa também incluiu websites do governo federal, tribunais de contas e portais municipais de transparência.

No percurso do levantamento documental para o diagnóstico da transparência municipal, adotou-se uma estratégia similar às utilizadas por Cruz *et al.* (2009) e Baraldi *et al.* (2019), que inclui pesquisas no *Google* e exploração de tópicos específicos nos portais oficiais de transparência dos municípios. A identificação desses portais foi realizada através do *Google* (2023), usando a expressão "Prefeitura Municipal de... [nome do município]". Essa metodologia, também utilizada por Cruz *et al.* (2009) em sua pesquisa, é considerada por Paiva e Zuccolotto (2009) como a forma mais acessível para cidadãos não especializados em tecnologia da informação acessarem dados sobre a gestão de seu município.

No decorrer da investigação, aqueles sítios eletrônicos que se encontravam indisponíveis devido a problemas técnicos, ou em processo de manutenção, foram submetidos a múltiplos acessos, com o objetivo de garantir que todos os municípios contassem com portais de transparência durante o período de coleta de dados. Em seguida, procedeu-se à navegação identificando os portais municipais e o *link* para o portal da transparência. Cumpre salientar que a coleta de informações ocorreu entre os meses de agosto e setembro de 2023.

A pesquisa é estruturada em três partes analíticas para explorar a questão da transparência municipal. Inicialmente, verifica-se os dados secundários do *Ranking* da Transparência do MPF e do EBT da CGU, focalizando os municípios estudados, em seguida, compara-se os dados e verifica-se a evolução da transparência. A segunda parte envolve verificação direta pelo pesquisador, utilizando fontes primárias por meio de um formulário de observação. Este formulário é baseado nos estudos de Fabre *et al.* (2017), Baraldi *et al.* (2019)

e nas metodologias aplicadas pela CGU (2020) para coletar dados específicos.: estrutura do site (domínio, portal da transparência, ferramenta de busca, contato, perguntas frequentes, acessibilidade e *link* estático), licitações (processos, editais, resultados), contratos (objeto, valor, favorecido, nº/ano, vigência e conteúdo integral) e legislação (leis municipais, regulamentação da Lei de Acesso à Informação, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e dados abertos), atribuindo um ponto para cada item disponibilizado, aplicando a porcentagem para a nota final de cada município e assim comparar com a EBT de 2020.

Na terceira etapa da pesquisa, aplicou-se o formulário de observação de conformidade da transparência ativa do processo de publicização – Quadro 1 – para identificar documentos relativos à publicização nos portais de transparência dos municípios. A investigação incluiu buscas diretas nos portais e buscas alternativas no *Google* (2023), considerando o ponto de vista do cidadão comum, conforme identificado por Paiva e Zuccolotto (2009). Eles destacam que esta é a forma usual para cidadãos inexperientes em tecnologia da informação acessarem as informações necessárias. Para otimizar os resultados, a pesquisa utilizou descritores familiares ao processo de publicização, incluindo termos como "Publicização", "Contrato de Gestão", "Organização Social" e "Chamamento Público". Esses descritores são usados para descrever as diversas etapas das parcerias entre o Estado e as Organizações Sociais (OS), ressaltando sua importância como palavras-chave tanto nos portais oficiais quanto em mecanismos de busca. O uso desses termos também facilita a diferenciação dessas relações das demais interações entre o mercado e os governos, conforme discutido por Lins (2018) e Tourinho (2020).

Após a coleta de dados, foi realizada a análise documental conforme sugerido por Lüdke e André (2015). Esta fase adota técnicas como separação, classificação, categorização e delimitação para manipular materiais ainda não analisados ou sujeitos a novas interpretações alinhadas aos objetivos do estudo. Essas técnicas modificam a estrutura original dos documentos para tornar as informações mais acessíveis e facilitar sua compreensão e análise. Esta etapa permite o tratamento apropriado dos documentos coletados, organizando-os de forma conveniente e significativa. Através do levantamento documental, a amostra foi reduzida para 12 municípios: Alagoinhas, Barreiras, Camaçari, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Lauro de Freitas, Paulo Afonso, Porto Seguro, Salvador, Santo Antônio de Jesus e Simões Filho, onde foi encontrada legislação municipal sobre publicização.

Os documentos obtidos de portais governamentais oficiais foram submetidos a uma análise detalhada para investigar se atendem aos critérios de transparência ativa, com ênfase nos processos de publicização. Para isso, foram realizadas buscas dos documentos que, conforme a legislação, devem ser disponibilizados de forma clara, acessível e compreensível

por esses órgãos. A utilização de um formulário de observação de conformidade para a transparência ativa do processo de publicização, permitiu atribuir pontos para cada item disponível. A partir disso, calculou-se a porcentagem para a nota final de cada município, procedendo assim à classificação no *Ranking* da Transparência Ativa dos Processos de Publicização. Diferenciou-se também a origem do documento, seja ele acessado via portal da transparência ou por um site de busca. Destaca-se que o atendimento a esses requisitos facilita o exercício do controle social, dispensando conhecimentos técnicos específicos ao cidadão.

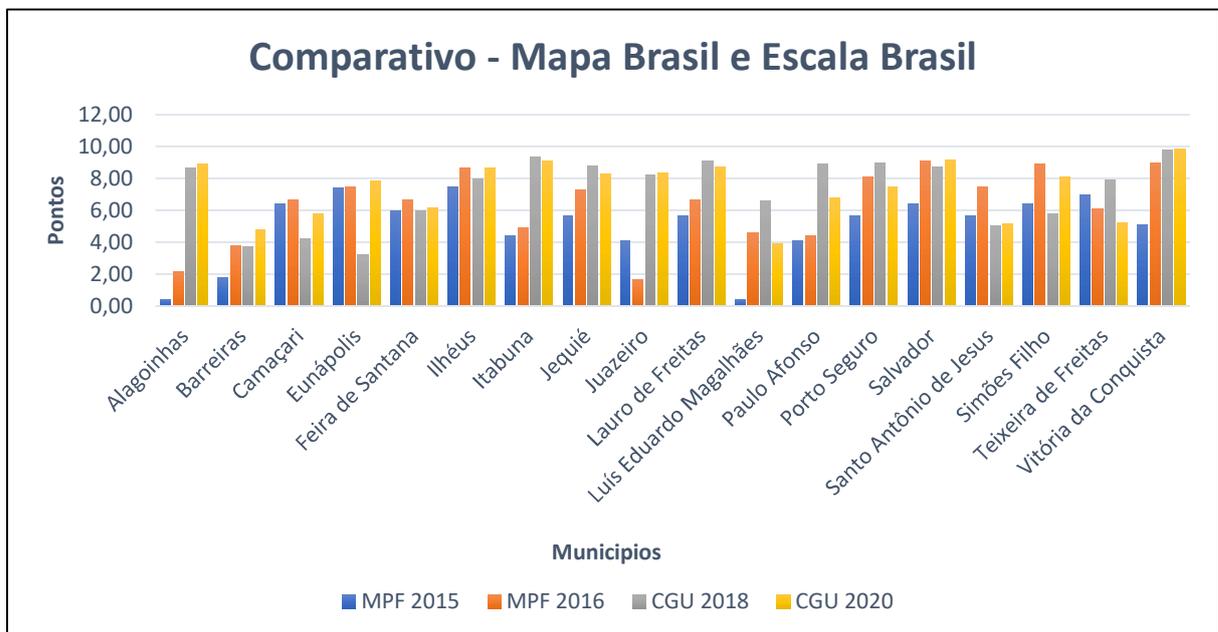
## 6. DESEMPENHO DOS MUNICÍPIOS QUANTO A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Em reflexo ao apresentado no percurso metodológico, os resultados desta análise estão organizados em três segmentos para facilitar a compreensão.

### 6.1 COMPARATIVO MAPA BRASIL *VERSUS* ESCALA BRASIL TRANSPARENTE

Os dados a seguir, exibem o desempenho dos municípios no *Ranking* da Transparência Brasil (MPF) e no EBT (CGU) de 2015 a 2020. As médias obtidas pelo MPF e CGU nesse período são ilustradas no gráfico 1, demonstrando a evolução do monitoramento contínuo.

**Gráfico 1** – Gráfico da evolução medida pelo MPF e CGU



**Fonte:** Autoria nossa, 2023; adaptado em MPF (2023) e CGU (2023).

Em 2015, as pontuações dos municípios brasileiros oscilaram entre 0,40 e 7,50, com Ilhéus liderando com 7,50 pontos e Luís Eduardo Magalhães junto a Alagoinhas empatando na menor pontuação, ambos com 0,40. Em 2016, houve um aumento generalizado nas pontuações, que agora variam de 1,70 a 9,10, com Salvador atingindo o pico de 9,10 pontos, contrastando

com Juazeiro, que caiu para 1,70 pontos após ter marcado 4,10 no ano anterior. Esse panorama mostra que mudanças não equivalem necessariamente a progresso. É fundamental notar que em ambas as avaliações, cerca de um terço dos municípios obteve pontuação inferior a 50%.

As avaliações de 2018 e 2020 evidenciaram um avanço na transparência dos municípios. Em 2018, Eunápolis registrou a menor pontuação com 3,20, enquanto Vitória da Conquista liderou com 9,80. Salvador, a capital e a maior cidade no escopo do estudo, alcançou 8,70, situando-se em 7º lugar. Em 2020, observou-se um avanço modesto: a menor pontuação foi de 3,90 por Luís Eduardo Magalhães e a maior, novamente, por Vitória da Conquista, que atingiu 9,90. Salvador elevou seu desempenho para 8,70, subindo para o 2º lugar. Feira de Santana, segunda maior cidade do Estado e a maior do interior, obteve 6,00 e 6,20, respectivamente, ficando na 13ª posição. Portanto, o monitoramento continua sendo essencial para identificar e sanar lacunas nas informações disponibilizadas.

As pontuações variaram ao longo do tempo, refletindo mudanças na transparência dos municípios avaliados. Itabuna, Lauro de Freitas, Porto Seguro, Salvador e Vitória da Conquista se destacaram por alcançar pontuações altas, iguais ou superiores a nove, demonstrando eficiência na divulgação de informações públicas e transparência. Contrastando com o resultado de Barreiras, que não atingiu 50% em suas avaliações até 2020, revelando a necessidade de um monitoramento mais focado para impulsionar melhorias na transparência ativa.

Neste contexto, os resultados apresentados evidenciaram uma evolução no nível de transparência dos municípios avaliados, entre os anos de 2015 e 2020, utilizando as métricas dos órgãos de controle institucionais. No entanto, ressalta-se a importância de seguir avançando em direção à plena transparência, com a adoção de medidas que garantam o efetivo cumprimento das leis de acesso à informação, bem como aprimorem os canais de comunicação entre gestores públicos e cidadãos. Além disso, é fundamental promover a implementação de boas práticas em todas as esferas governamentais, visando ampliar o controle social e fortalecer a democracia participativa.

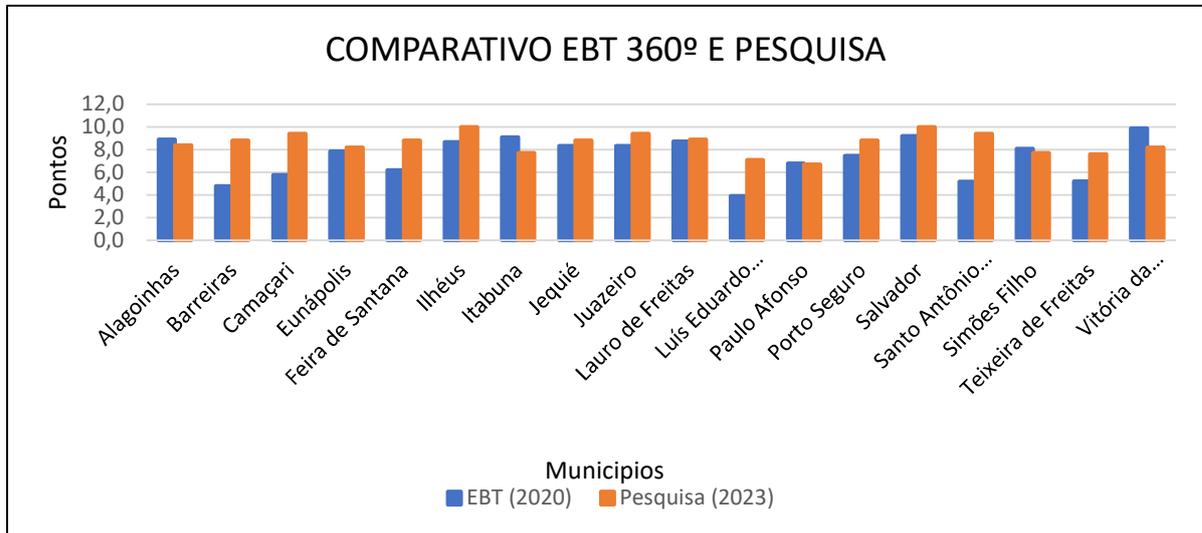
## 6.2 COMPARATIVO ESCALA BRASIL 360° E DADOS DA PESQUISA

Adotando os critérios metodológicos da CGU (2023), nossa análise focada nos municípios incluídos nesta pesquisa revela, de modo geral, um desempenho satisfatório em termos de transparência ativa. Os resultados indicam uma nota média de 8,55, correspondendo a cerca de 85% dos critérios avaliados sendo atendidos.

Quando comparados os dados da pesquisa com os aferidos pela EBT de 2020, é possível, primeiramente, perceber que os índices de EBT variam entre os municípios estudados. A

comparação dos dados dos portais da transparência dos municípios, coletados nos anos de 2020 e 2023, permite identificar tendências, pontos de melhoria e áreas que demandam atenção, conforme ilustrado na classificação do gráfico 2 a seguir.

**Gráfico 2** – Comparativo de ponto dos municípios EBT 360º *versus* Pesquisa.



**Fonte:** Autoria nossa, 2023.

De 2020 a 2023, observou-se um aumento geral nas notas de transparência dos municípios. Destacaram-se Barreiras, que elevou sua nota de 4,80 para 8,80; Camaçari, com um aumento de 5,80 para 9,40; e Feira de Santana, que subiu de 6,20 para 8,80. Santo Antônio de Jesus também mostrou melhorias expressivas, passando de 5,20 para 9,40. Estes progressos significam mudanças substanciais nas práticas de transparência municipais. Contudo, municípios como Alagoinhas e Itabuna viram suas notas diminuírem, de 8,90 para 8,40 e de 9,10 para 7,70, respectivamente, e Vitória da Conquista regrediu de 9,90 para 8,20, indicando um revés nas práticas de transparência. Por outro lado, Ilhéus e Salvador atingiram a nota máxima na avaliação de 2023, evidenciando práticas de transparência exemplares.

Observa-se que, embora a maioria dos municípios tenha aprimorado suas práticas de transparência ao longo do tempo, oscilações nas avaliações dentro do mesmo município podem ter sido causadas por diversos fatores. Estes incluem mudanças na equipe responsável pela gestão do portal de transparência, alterações nos sistemas de alimentação de dados, ou pela simples falta de preparo para novas verificações. Tais variações indicam que ainda existem áreas que necessitam de avanços adicionais para assegurar plena transparência e responsabilidade. Portanto, é recomendável a realização de investigações adicionais para compreender os fatores específicos que influenciam essas avaliações.

### 6.3 A TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS PROCESSOS DE PUBLICIZAÇÃO

Nesta seção específica da análise, foi realizada uma pesquisa com base nos critérios do Quadro 1, que examina a conformidade com a transparência ativa no processo de publicização em municípios com legislação específica para esse propósito. Os municípios aptos para a análise são: Alagoinhas, Barreiras, Camaçari, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Lauro de Freitas, Paulo Afonso, Porto Seguro, Salvador, Santo Antônio de Jesus e Simões Filho.

**Quadro 1** - Formulário de observação de conformidade da transparência ativa do processo de publicização.

<b>Escolha do modelo de publicização</b>		<b>Municípios</b>	<b>% de Municípios</b>
1	Estudo Prévio de Viabilidade	1	8,33%
2	Submissão à sociedade civil	0	0,00%
3	Publicação da decisão do Agente público	0	0,00%
<b>Qualificação da Organização Social</b>			
4	Processo de qualificação	1	8,33%
5	Publicação da qualificação	2	16,60%
<b>Licitação</b>			
6	Processo de chamamento (chamada pública) - Número/Ano do Edital	7	58,33%
7	Plano de trabalho	5	41,67%
8	Planejamento Orçamentário	5	41,67%
9	Plano de metas	5	41,67%
10	Modelo do Contrato de Gestão	5	41,67%
<b>Contrato de Gestão</b>			
11	Objeto	3	25,00%
12	Valor	3	25,00%
13	Favorecido	3	25,00%
14	Número/Ano do contrato	3	25,00%
15	Vigência	3	25,00%
16	Metas	3	25,00%
17	Crítérios de Avaliação	3	25,00%
18	Forma de Prestação de Contas	3	25,00%
<b>Legislação</b>			
19	Lei Municipal	12	100%
20	Comissão de Avaliação	1	8,33%
<b>TOTAL</b>			<b>28,33%</b>

**Fonte:** Autoria nossa, 2023; adaptado de Fabre *et al.* (2017); Baraldi *et al.* (2019) e CGU (2023).

A análise revela que a conformidade com os critérios estabelecidos é baixa entre os municípios estudados, atingindo uma média de apenas 28,33%. Quanto ao modelo de publicização adotado, somente um município (Camaçari), representando 8,33% do total, realizou um estudo prévio de viabilidade. Ademais, em nenhum dos municípios analisados foi observada a inclusão da consulta à sociedade civil no processo decisório, sugerindo uma limitação ao direito de participação e controle social nessas iniciativas. Neste sentido, o Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADI 1.923/DF, citou o caput do art. 37, da CF88:

Impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública. (Brasil, 2015)

No que se refere à qualificação das OS, constatou-se que apenas 8,33% dos municípios (Eunápolis) conduziram formalmente o processo de qualificação. Para 17,67% deles (Eunápolis e Lauro de Freiras) essa qualificação foi publicamente divulgada, sendo que a situação descrita remete à qualificação de OS, sem que houvesse a publicação da convocação. Esses resultados sugerem uma possível falta de transparência no que diz respeito à seleção e qualificação das OS. Quanto ao processo de licitação, ou seja, à seleção da OS, conforme destacado por Tourinho (2020), ela ocorre por meio do chamamento público. Na pesquisa observou-se que cerca de 58,33% dos municípios (Camaçari, Eunápolis, Feira de Santana, Lauro de Freitas, Paulo Afonso, Salvador e Santo Antônio de Jesus) realizaram o processo de chamamento (também conhecido como chamada pública) e divulgaram o número/ano do edital. No entanto, somente 41,67% (Camaçari, Eunápolis, Feira de Santana, Lauro de Freitas e Salvador) disponibilizaram o plano de trabalho, o planejamento orçamentário e o plano de metas.

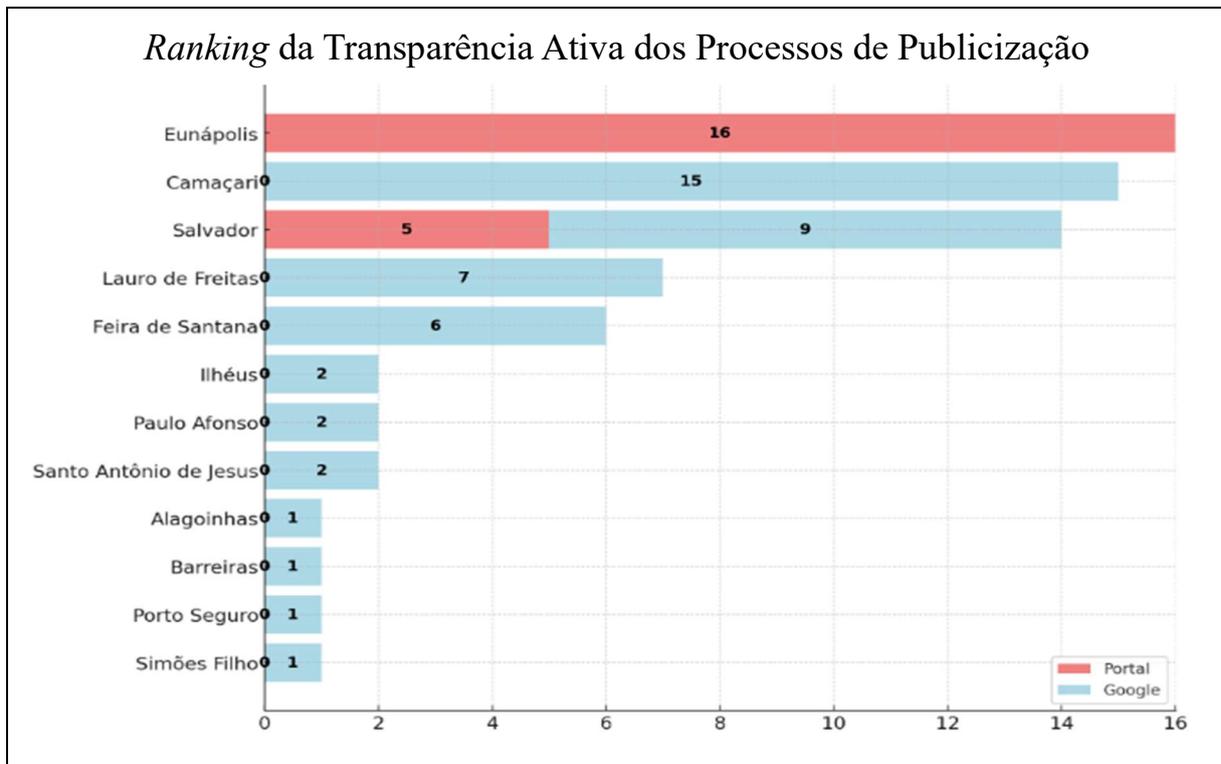
Tourinho (2020) destaca a importância de um controle efetivo para a concretização de maior eficiência na prestação de serviços públicos por meio das OS. Esse controle pressupõe a presença de metas claras, objetivas e factíveis estabelecidas no contrato de gestão. Desta forma, a ausência dos critérios citados dificulta a seleção, compreensão e a fiscalização dos contratos de gestão. Após a seleção, é essencial contar com uma estrutura que permita avaliação e acompanhamento dos serviços.

Em relação ao contrato de gestão, somente 25% (Camaçari, Eunápolis e Salvador) dos municípios divulgaram informações relevantes, como objeto, valor, favorecido, número/ano do contrato, vigência, metas, critérios de avaliação e forma de prestação de contas. No entanto, apenas 8,33% (Ilhéus) deles estabeleceram comissão de avaliação, o que pode comprometer a fiscalização e controle desses contratos. Esses números indicam uma falta de transparência na forma de fiscalização desses contratos.

Em relação à legislação, os municípios analisados possuem normas municipais voltadas ao processo de publicização, no entanto, apesar de o Brasil ter adotado o modelo da NGP, que criou o PNP, apenas 8,33% (Ilhéus) dos municípios incluíram explicitamente o termo "publicização para Organização Social" em sua legislação municipal. A maioria optou por termos similares, tais como "contratos de gestão junto a Organizações Sociais", "disciplina as relações entre o município e as Organizações Sociais" e "Programa Municipal de Organizações Sociais".

Nessa análise, verificou-se que, das informações levantadas, aproximadamente 69% foram obtidas via *Google*, enquanto os 31% restantes provieram diretamente dos portais de transparência. Avaliando vinte critérios, onde cada item encontrado recebeu um ponto, o *ranking* de transparência ativa dos municípios baianos em relação à publicização resultou na seguinte classificação, conforme ilustrado no Gráfico 3: Eunápolis lidera, com destaque para os dezesseis itens acessados diretamente no seu portal de transparência, seguido por Camaçari, com quinze itens encontrados através do *Google* (2023). Salvador ocupa a terceira posição, tendo localizado cinco itens no portal e os demais via *site* de busca. Lauro de Freitas vem em quarto lugar, seguido por Feira de Santana em quinto. Ilhéus, Paulo Afonso e Santo Antônio de Jesus compartilham a sexta posição. Alagoinhas, Barreiras, Porto Seguro e Simões Filho estão empatados na sétima e última colocação.

**Gráfico 3** – *Ranking* da Transparência Ativa.



**Fonte:** Autoria nossa, 2023.

Com base nos dados apresentados nesta seção, pode-se inferir que a transparência dos processos de publicização nos municípios é, em geral, deficitária, com uma média de apenas 28% dos critérios adequadamente observados pelos entes pesquisados. Além disso, a análise de transparência revelou uma considerável disparidade na pontuação obtida, em que alguns apresentaram um desempenho muito aquém das expectativas, enquanto outros atingiram a pontuação máxima.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como foco diagnosticar em que medida é facilitado o acesso para o cidadão comum às informações relevantes nos portais de transparência dos municípios estudados. Esta abordagem proporcionou *insights* sobre a acessibilidade e a clareza das informações disponíveis ao público. Observou-se uma variação na transparência ativa dos municípios baianos quanto aos processos de publicização, com algumas localidades apresentando bons resultados e outras não atendendo às expectativas. Essa disparidade destaca a necessidade crítica de melhorar a transparência pública. A transparência é fundamental para fomentar a *accountability* e fortalecer a democracia, permitindo à sociedade monitorar e controlar as ações governamentais, incentivando a participação ativa na administração pública.

As medidas tomadas pelo MPF, CGU e outras instituições demonstraram que, ao fiscalizar os municípios quanto ao cumprimento dos princípios constitucionais, especialmente a transparência ativa – em que a publicidade é a regra – é possível reduzir a distância entre o estado atual e o estado desejado. Isso significa que, ao promover a transparência, é possível alcançar uma maior conformidade dos municípios com as normas constitucionais.

A transparência nos processos de publicização aborda diretamente a questão da *accountability*, enfatizando a importância de prestar contas. Observou-se que os municípios demonstram um compromisso parcial com os critérios estabelecidos pelos órgãos de controle, que se baseiam na especialização e na técnica de gestão pública. No entanto, o cidadão, que financia o setor público por meio de impostos e é o verdadeiro dono do patrimônio público, muitas vezes não tem acesso a informações claras, diretas e em linguagem simples. Isso resulta em sua exclusão do acompanhamento da gestão pública, destacando uma lacuna na efetivação da transparência e na participação cidadã.

Constata-se que, apesar dos avanços observados, ainda existem desafios significativos a serem superados para que a transparência pública alcance um nível ideal. É essencial que os municípios adotem uma abordagem mais proativa na divulgação de informações, garantindo que o cidadão, como financiador e beneficiário último das ações governamentais, tenha acesso facilitado e compreensível às informações que lhe são de direito. Assim, reforça-se a *accountability* e fortalece-se a democracia através da participação ativa e informada da sociedade na gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, Brasília: Enap: 1997. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556> Acesso em: 16 jul. 2022.

ARAÚJO, R. P. A.; PENTEADO, C. L. C.; SANTOS, M. B. P. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 22, p. 1597-1619, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-59702015000500004>>. Acesso em 01 jul. 2023.

BARALDI, F. H.; BORGERT, A.; FABRE, V. V. Análise dos Portais de Transparência de pequenos municípios do Paraná. **Práticas de Administração Pública**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 63–84, 2019. DOI: 10.5902/2526629238478. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/pap/article/view/38478>. Acesso em: 23 mar. 2023.

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

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131**, De 27 De Maio De 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 <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm) > Acesso em 01 out 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, De 4 De Maio De 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em 01 out 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em: 02 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm)> Acesso em: 01 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.648, de 27 de maio de 1998**. Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666/93 e outros. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19648cons.htm)> Acesso em: 01 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 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. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 10 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm) > Acesso em: 01 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: MARE; 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v. 1, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Organizações Sociais. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v. 2, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v. 4, 1997.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.923**.  
Relator: Ministro Luiz Fux.  
<[https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&doc\\_ID=10006961](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&doc_ID=10006961)> Acesso em: 01 out. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1), jan. 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C., **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial na Perspectiva Internacional**. Brasília: São Paulo. Ed. 34. Brasília. ENAP 1998.

CAMARGO, T. A; PRADO, O; BERNARDO, R.; LARA, A. C. H. S. **Controle e Transparência no Modelo de Organizações Sociais de Saúde do Estado de São Paulo**. Instituto Publix, 2013.

CARRUBBA, C. **O Ministério Público e o modelo de gestão por meio de Organizações Sociais na saúde**. 2016. 158 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2016.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Avaliação independente - EBT - Transparência Passiva 3ª Edição -Mapa Brasil Transparente**. Disponível em: <<https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>>. Acesso em: 4 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Mapa Brasil Transparente**. Disponível em: <<https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>>. Acesso em: 8 ago. 2023.

CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153 a 176-153 a 176, 2012.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, 2009.

DAMASCENO, M. C. M.; DE HOLANDA BESSA, F. E. Análise das fiscalizações da CGU oriundas de denúncias envolvendo obras sob gestão do ministério das cidades. **CAP Accounting and Management-B4**, v. 9, n. 9, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

- FABRE, V. V. Disclosure obrigatório para portais de transparência pública: Um instrumento de pesquisa. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, v.2, n.2, p.218-236, 2017.
- GOMES, W. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista Famecos**, v. 12, n. 27, p. 58-78, 2005.
- LINS, B. W. **Organizações sociais e contratos de gestão**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- LORDÉLO, J. A. C. Publicização da gestão escolar: descentralização radical, privatização ou desresponsabilização do Estado? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 17, n. 2, 2001.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. Rio de Janeiro: EPU, 2015.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Mapa da transparência - Portal de Combate à Corrupção**. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 7 ago. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Home — Portal de Combate à Corrupção**. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 8 ago. 2023.
- O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27–54, 1998.
- OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; LUSTOSA DA COSTA, F. Reforma do Estado e Política de Acesso à Informação no Brasil. In: Pedro Luiz Costa Cavalcante; Mauro Santos Silva. (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. 1ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2020, v. 14, p. 365-390.
- PAIVA, C. P. R., ZUCCOLOTTI, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. **Anais do ENANPAD**, 33. São Paulo, 2009.
- PLATT NETO, O.A. *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.
- SANO, H.; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, n. 3, art. 5, p. 64-80, 2008.
- SERPRO, Serviço Federal de Processamento de Dados. **Gov.br coloca o Brasil entre as 10 nações líderes em Governo Digital**. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2021/gov-brcoloca-o-brasil-entre-as-10-nacoes-lideres-em-governo-digital>>. Acesso em: 5 mar. 2023.
- SOUSA, J. H. B. de. **O encontro da transparência pública com a participação social: um estudo do uso da transparência governamental no controle social do SUS**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2018.
- TONDOLO, R. R. P.; TONDOLO, V. A. G.; LONGARAY, A. A.; MELLO, S. P. T. Implementação da Transparência em Organizações Sociais: Um Estudo Multicasos. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 10, n. 2, p. 81-99, 2017.
- TOURINHO, R. Organizações sociais no ordenamento jurídico brasileiro: superando os limites da omissão legislativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** n.º, v. 77, p. 237, 2020.

## CONCLUSÃO

A estratégia de dividir o estudo em dois artigos revelou-se eficaz para facilitar o entendimento do tema. O primeiro cumpriu seus objetivos ao evidenciar que a legislação suporta as ações administrativas necessárias para a execução eficaz do programa de publicização em âmbito municipal. Com controles institucionais bem definidos e o processo claramente delineado, demonstrou-se que qualquer município, independentemente de sua situação socioeconômica, pode iniciar suas atividades com as OS seguramente, sem o risco de falhas por desconhecimento ou desinformação. Os procedimentos são explicitados de maneira direta, exigindo apenas atuação dentro da legalidade e estímulo à participação social.

No entanto, o segundo artigo revisitou um problema menos discutido: a dificuldade de acesso às informações para o cidadão comum, que não possui expertise técnica ou tecnológica. As modalidades de acesso, supervisionadas pelos órgãos de controle, satisfazem os especialistas da área, entretanto, para o cidadão leigo, as informações frequentemente se tornam praticamente inexistentes e inacessíveis. A análise comparativa das pontuações pelo MPF, CGU e esta pesquisa indica uma evolução e um nível de transparência moderadamente satisfatório. Contudo, o ranking relativo à disponibilidade de dados para publicização junto às OS é indubitavelmente insuficiente. Apesar da legislação ser clara e abrangente, especialmente quanto aos princípios constitucionais, persiste uma lacuna na efetiva disponibilização das informações necessárias para um controle social eficaz.

Com vasta experiência em gestão e serviço público, o pesquisador nutria a utopia de que a transparência pública era plenamente efetiva nos municípios baianos. No entanto, o estudo revelou que esse ideal era pouco prático. Sua principal motivação era desenvolver um guia de acesso para o controle social dos processos de publicização no âmbito municipal, mas a pesquisa indicou que a elaboração de tal manual é inviável, dada a complexidade e o estágio inicial de desenvolvimento das infraestruturas municipais de transparência. Essas dificuldades, somadas à limitação de recursos e ao conhecimento básico em gestão pública da maioria dos cidadãos, mostram que as barreiras a serem superadas são substanciais.

Esta descoberta ressalta a grande diferença entre os ideais teóricos e a realidade prática nas administrações municipais. Além disso, destaca a urgente necessidade de ampliar as pesquisas para incluir as experiências dos conselheiros municipais e os desafios enfrentados pelos responsáveis pela transparência pública. É crucial expandir essa pesquisa para tornar as operações municipais mais claras e acessíveis, simplificando a linguagem usada nos processos municipais. Somente com esforços dessa natureza poderemos esperar melhorar a transparência

e acessibilidade da gestão pública para o cidadão comum, superando os obstáculos que contribuem para a exclusão e a falta de engajamento na administração pública.

O cenário descrito por diversos estudos, como os de Nardes, Altonian e Vieira (2018), e as análises de Baraldi *et al.* (2019) e Sousa (2018), destaca a importância crítica do controle social exercido pela sociedade - o financiador e beneficiário final das ações governamentais. Este controle, todavia, encontra-se frequentemente obstaculizado por práticas inadequadas de gestão da informação, que incluem a ausência de dados, a complexidade da linguagem utilizada e a dificuldade de acesso aos documentos relevantes. Tais barreiras limitam a capacidade dos cidadãos de exercerem sua função fiscalizadora e participarem ativamente da governança pública.

As pesquisas apontam para a evidência da ineficácia no cumprimento dos padrões de transparência e a parcialidade na divulgação de informações por parte dos entes federativos. Ou seja, indicam uma desconexão preocupante entre os ideais de uma administração pública aberta e a realidade prática. Esse desalinhamento não só compromete a *accountability* e a integridade dos processos de gestão, como também mina a confiança da população no sistema público.

Dowbor (2016) enfatiza a importância do poder local e de um envolvimento cidadão mais informado em decisões municipais. Ele destaca a necessidade de uma transparência pública robusta para uma gestão mais responsiva e democrática. O debate acadêmico sobre transparência e controle social é essencial, evidenciando o papel da academia na fiscalização e incentivo ao controle social. Observatórios, cursos de extensão e outras iniciativas podem capacitar estudantes a atuarem ativamente, dentro e fora de suas áreas de formação. A participação das instituições educacionais no desenvolvimento de soluções para a transparência pública não apenas enriquece o conhecimento teórico, como também impulsiona aplicações práticas que aprimoram a governança democrática. A academia deve transcender seu papel tradicional, promovendo o controle social e formando uma sociedade mais consciente e engajada.

Isto posto, é urgente adotar medidas que aprimorem as práticas de transparência pública, simplificando a linguagem nos portais de transparência, garantindo acesso fácil às informações importantes e promovendo uma cultura de diálogo entre governo e sociedade. Essas ações são fulcrais para enfrentar os desafios atuais e promover uma governança colaborativa, onde o controle social e a participação ativa dos cidadãos sejam incentivados e valorizados.

**REFERÊNCIAS UTILIZADAS NO TCC E NÃO UTILIZADAS NOS ARTIGOS**

CARRUBBA, C. **O Ministério Público e o modelo de gestão por meio de Organizações Sociais na saúde**. 2016. 158 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Ed. rev. e atual. Imperatriz, MA: Ética, 2016.

FALCÃO, J; GUERRA, S; ALMEIDA, R. **Administração pública gerencial**. Editora FGV, 2013.

SANO, H; ABRUCIO, F. L. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 48, p. 64-80, 2008.

SILVA, J. **Transparência e controle social, alicerces da boa governança**. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2010.

## APÊNDICES

### APÊNDICE I – Município de Pesquisados e os portais institucionais

Município	Endereço do Portal
Alagoinhas	<a href="https://www.alagoinhas.ba.gov.br/">https://www.alagoinhas.ba.gov.br/</a>
Barreiras	<a href="https://barreiras.ba.gov.br/">https://barreiras.ba.gov.br/</a>
Camaçari	<a href="https://www.camacari.ba.gov.br/">https://www.camacari.ba.gov.br/</a>
Eunápolis	<a href="https://www.eunapolis.ba.gov.br/">https://www.eunapolis.ba.gov.br/</a>
Feira de Santana	<a href="https://www.eunapolis.ba.gov.br/">https://www.eunapolis.ba.gov.br/</a>
Ilhéus	<a href="https://www.ilheus.ba.gov.br/">https://www.ilheus.ba.gov.br/</a>
Itabuna	<a href="https://itabuna.ba.gov.br/">https://itabuna.ba.gov.br/</a>
Jequié	<a href="https://www.jequie.ba.gov.br/">https://www.jequie.ba.gov.br/</a>
Juazeiro	<a href="https://www6.juazeiro.ba.gov.br/">https://www6.juazeiro.ba.gov.br/</a>
Lauro de Freitas	<a href="https://laurodefreitas.ba.gov.br/2021/">https://laurodefreitas.ba.gov.br/2021/</a>
Luís Eduardo Magalhães	<a href="https://www.luiseduardomagalhaes.ba.gov.br/">https://www.luiseduardomagalhaes.ba.gov.br/</a>
Paulo Afonso	<a href="https://pauloafonso.ba.gov.br/">https://pauloafonso.ba.gov.br/</a>
Porto Seguro	<a href="https://portoseguro.ba.gov.br/">https://portoseguro.ba.gov.br/</a>
Salvador	<a href="http://www.salvador.ba.gov.br/">http://www.salvador.ba.gov.br/</a>
Santo Antônio de Jesus	<a href="https://saj.ba.gov.br/">https://saj.ba.gov.br/</a>
Simões Filho	<a href="https://simoefilho.ba.gov.br/">https://simoefilho.ba.gov.br/</a>
Teixeira de Freitas	<a href="https://simoefilho.ba.gov.br/">https://simoefilho.ba.gov.br/</a>
Vitória da Conquista	<a href="https://www.pmvc.ba.gov.br/">https://www.pmvc.ba.gov.br/</a>

**Fonte:** Autoria nossa, 2023; adaptado de Fabre *et al.* (2017); Baraldi *et al.* (2019) e CGU (2023).

### APÊNDICE II - Município versus Portal da Transparência

Município	Endereço do Portal da transparência
Alagoinhas	<a href="https://transparencia.alagoinhas.ba.gov.br/index.php">https://transparencia.alagoinhas.ba.gov.br/index.php</a>
Barreiras	<a href="https://portaldatransparencia.barreiras.ba.gov.br/">https://portaldatransparencia.barreiras.ba.gov.br/</a>
Camaçari	<a href="https://cgm.camacari.ba.gov.br/transparencia/">https://cgm.camacari.ba.gov.br/transparencia/</a>
Eunápolis	<a href="https://www.eunapolis.ba.gov.br/Site/transparencia">https://www.eunapolis.ba.gov.br/Site/transparencia</a>
Feira de Santana	<a href="http://www.transparencia.feiradesantana.ba.gov.br/#pag">http://www.transparencia.feiradesantana.ba.gov.br/#pag</a>
Ilhéus	<a href="https://transparencia.ilheus.ba.gov.br/">https://transparencia.ilheus.ba.gov.br/</a>
Itabuna	<a href="https://itabuna.procede.org/transparencia">https://itabuna.procede.org/transparencia</a>
Jequié	<a href="http://pmjequie.ba.ipmbrasil.org.br/">http://pmjequie.ba.ipmbrasil.org.br/</a>
Juazeiro	<a href="https://juazeiro.ba.gov.br/portal-da-transparencia/">https://juazeiro.ba.gov.br/portal-da-transparencia/</a>
Lauro de Freitas	<a href="http://transparencia.laurodefreitas.ba.gov.br/">http://transparencia.laurodefreitas.ba.gov.br/</a>
Luís Eduardo Magalhães	<a href="https://pauloafonso.ba.gov.br/portal-transparencia/">https://pauloafonso.ba.gov.br/portal-transparencia/</a>
Paulo Afonso	<a href="https://pauloafonso.ba.gov.br/portal-transparencia/">https://pauloafonso.ba.gov.br/portal-transparencia/</a>
Porto Seguro	<a href="https://portoseguro.ba.gov.br/#">https://portoseguro.ba.gov.br/#</a>
Salvador	<a href="http://www.transparencia.salvador.ba.gov.br/#/">http://www.transparencia.salvador.ba.gov.br/#/</a>
Santo Antônio de Jesus	<a href="https://saj.ba.gov.br/portal-da-transparencia/">https://saj.ba.gov.br/portal-da-transparencia/</a>
Simões Filho	<a href="https://simoefilho.ba.gov.br/painel-da-transparencia-2/">https://simoefilho.ba.gov.br/painel-da-transparencia-2/</a>
Teixeira de Freitas	<a href="http://transparencia.kbfsistemas.com.br/portalPmTeixeira/">http://transparencia.kbfsistemas.com.br/portalPmTeixeira/</a>
Vitória da Conquista	<a href="http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/">http://vitoriadaconquista-ba.portaltp.com.br/</a>

**Fonte:** Autoria nossa, 2023; adaptado de Fabre *et al.* (2017); Baraldi *et al.* (2019) e CGU (2023).

APÊNDICE III - Formulário de observação da conformidade da transparência ativa

<b>Estrutura</b>		<b>Municípios</b>	<b>% de Municípios</b>
1	Nome do domínio “município.uf.gov.br”		
2	Portal da Transparência “município.uf.gov.br”		
3	Ferramenta de busca (possibilidade de digitar o que se procura)		
4	Seção “Fale Conosco”		
5	Seção “Perguntas mais Frequentes”		
6	Acesso livre (não necessita de cadastro de usuário)		
7	Acessibilidade (facilidade de encontrar o que procura)		
8	Nome do <i>link</i> estático para acesso (banner do portal de transparência)		
<b>Licitação</b>			
9	Processos licitatórios (Número/Ano do Edital)		
10	Disponibiliza o conteúdo integral dos editais		
11	Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas		
<b>Contratos</b>			
12	Objeto		
13	Valor		
14	Favorecido		
15	Número/Ano do contrato		
16	Vigência		
17	Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos		
<b>Legislação / Lei de Acesso</b>			
18	Leis municipais (facilidade de encontrar o que procura)		
19	Regulamentação da Lei de Acesso à Informação		
20	Existe Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)		
21	Informação de Dados Abertos		
<b>TOTAL</b>			

Fonte: Autoria nossa, 2023; adaptado de Fabre *et al.* (2017); Baraldi *et al.* (2019) e CGU (2023).