

## **Gestão Pública e Desenvolvimento Local: As contribuições dos Observatórios Sociais Municipais (OSM) da Bahia**

*Public Management and Local Development: The contributions of the Social  
Observatories municipalities (SOM) from Bahia*

Julia Braga Santana Cerqueira<sup>1\*</sup>; Aline Fonseca Gomes<sup>2</sup>; Josemare Pereira dos Santos  
Pinheiro<sup>1,3</sup>

<sup>1\*</sup>Faculdade Maria Milza - FAMAM, Governador Mangabeira - Bahia, Brasil, 44350-000,  
[julia\\_bragas@hotmail.com](mailto:julia_bragas@hotmail.com); <https://orcid.org/0000-0003-2928-0985> (autor correspondente)

<sup>2</sup>Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, IF Baiano, Campus Teixeira de  
Freitas- Bahia, Brasil, 44001970, [alinefonsecagomes@hotmail.com](mailto:alinefonsecagomes@hotmail.com); <https://orcid.org/0000-0001-9655-0047>

<sup>3</sup>Universidade do Estado da Bahia, Campus Santo Antônio de Jesus, Bahia, Brasil, 44571005,  
[josemare.netapinheiro@gmail.com](mailto:josemare.netapinheiro@gmail.com)

### **Resumo**

O exercício da transparência no âmbito público proporciona a consolidação da sua conexão com a sociedade, permitindo-lhe atuar no controle social e acompanhamento dos atos da gestão pública. Assegurando esse direito, as normas legais legislam obrigando a prática de ações transparentes. O instrumento de transparência, Índice de Transparência Fiscal Eletrônica (ITFE), permite avaliar o cumprimento das ações determinadas em lei, este analisa os portais eletrônicos calculando o seu índice de transparência, tendo como base os critérios exigidos, dentre eles, incentivo a participação social nas ações de governo. Dentre as ferramentas de controle social, existem os Observatórios Sociais (O.S) que são Organizações não governamentais (ONG's) com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão municipal e proporcionar o desenvolvimento do município em que ele está inserido. O objetivo da pesquisa é analisar as contribuições dadas por um Observatório Social com base nos resultados qualitativos e quantitativos da atuação do Observatório Social do Brasil e relacioná-las com o desenvolvimento local. Para atingir o objetivo da pesquisa foi realizado um estudo descritivo e explicativo, com delineamento de análise documental de abordagem quali-quantitativa. Os resultados demonstraram a baixa transparência eletrônica nos municípios, a não divulgação de instrumentos da transparência fundamentais para a sociedade e as ações desenvolvidas pelos observatórios sociais que contribuem com transparência e o desenvolvimento local.

**Palavras chave:** Transparência. Município. Desenvolvimento. Bahia. Controle social.

**Abstract**

The exercise of transparency in the public sphere consolidates your connection with society, allowing you to act in social control and monitoring the acts of public management. Ensuring this right, legal norms legislate forcing transparent actions. The transparency instrument, Electronic Tax Transparency Index (ITFE), allows to evaluate the compliance with the actions determined by law, it analyzes the electronic portals calculating its transparency index, based on the required criteria, among them, incentive to social participation government actions. Among the social control tools, there are Social Observatories (S.O) that are non-governmental organizations (NGO's) with the objective of contributing to the improvement of municipal management and providing the development of the municipality in which it is inserted. The objective of the research is to analyze the contributions made by a Social Observatory based on the qualitative and quantitative results of the performance of the Social Observatory in Brazil and to relate them to local development. To achieve the research objective, a descriptive and explanatory study was conducted, with a document analysis design with a qualitative and quantitative approach. The results demonstrated the low electronic transparency in the municipalities, the non-disclosure of transparency instruments that are fundamental to society and the actions developed by social observatories that contribute to transparency and local development.

**Keywords:** Transparency, County, Development, Bahia, Social control.

**1. Introdução**

A velocidade na veiculação de informações impulsiona a disposição da população sobre os gastos nos entes públicos, sejam eles: federal, estadual e municipal. Os gastos exacerbados dos recursos públicos e uma economia instável incitam a curiosidade coletiva por informações pertinentes quanto a alocação dos impostos arrecadados pelo governo.

Dessa forma, o controle social é parte fundamental o acompanhamento dos gastos públicos e para desenvolver um local, nesse sentido foram criados os Observatórios Sociais (O.S), que são Organizações não governamentais (ONG's), que devem ser democráticas e apartidárias, reunindo o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil, com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Os O.S são integrados por cidadãos brasileiros que transformam seu direito de exercer o controle social em favor da prática da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos.

O fortalecimento da sociedade civil como esfera pública trouxe mudanças de paradigma no campo disciplinar da gestão pública e possibilitou o aparecimento da gestão social como

campo de atuação e área de produção acadêmica. Um campo da gestão social do desenvolvimento territorial vem sendo construído e, inevitavelmente, há lacunas a preencher. Uma delas é a compreensão das relações entre gestão social e desenvolvimento local (CAMPOS, 2004).

Para uma informação ser transparente ela deve possuir algumas competências para ser efetivada, como as estabelecidas por Kristiansen et al. (2008, p. 67): “rapidez, facilidade de acesso, integralidade, relevância, qualidade, comparabilidade e confiabilidade das informações.” Tanto a transparência, como o acesso à informação pública estão previstos como direitos do cidadão e deveres do Estado na Constituição Federal de 1988 e em outras legislações (BRASIL, 1988). Acesso à informação não é somente a divulgação de dados para a sociedade. Dantas, Zendersky e Niyama (2004) salientam que não basta, apenas, divulgar os dados, mas divulgar com qualidade, oportunidade e clareza para estimular a população a participar com mais efetividade do processo administrativo, fomentando novas políticas, cobrando dos gestores, entre outros.

A transparência só é efetiva quando as informações disponibilizadas são comprovadamente íntegras, produzidas em um ambiente comum com controle razoável dos processos desenvolvidos e auditadas por órgãos independentes, que exercem o papel de controle externo (CRUZ, 2010). Ela só se concretiza quando os receptores da informação processam a informação, compreendem e a utilizam. A não compreensão da informação implica simplesmente apenas um ato de publicidade, ou seja, houve a intenção de ser transparente, porém o objetivo não foi atingido (HEALD, 2003). Sendo assim, a transparência não é apenas um comportamento ético para a utilização dos recursos públicos, e sim, regulamentada por leis (Quadro 1) para efetivação da transparência fiscal no Brasil.

**Quadro 1:** Base Legal da Transparência no Brasil

NOME	MARCO	DESCRIÇÃO
Lei das Finanças	Lei nº 4.320/1964	Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Constituição Federal	1988	Exigências de transparência de informações por órgãos da administração pública e assegura a todos o direito de obter dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.
Lei de Responsabilidade Fiscal	Lei Complementar nº 101/2000	LRF: exige-se divulgação de demonstrações que favoreçam a transparência.
Lei da Transparência	Lei Complementar 131/2009	Lei da Transparência: complementa a LRF, obrigando a divulgação de informações sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real.
Lei de Acesso a Informação	Lei nº 12.527/2011	LAI: regulamentação do acesso a informações

**Fonte:** Elaborado pela autora (2019).

A transparência dos atos dos gestores públicos é uma exigência legal e pode ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelo cidadão. Porém, uma gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos legais, e deve se estender à construção de condições que possibilitem que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública exercendo o controle social. O conceito de controle social na teoria política tem se caracterizado pela ambiguidade de seu significado, pois a sua concepção tem originado sentidos diferentes sobre a ideia de Estado e de sociedade civil (LOPES, 2014). O termo controle social pode ser utilizado para designar o controle de Estado sobre a sociedade, ou o controle da sociedade sobre as ações do poder público.

Segundo Oliveira (2002), o Controle Social corresponde ao “poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social”. Nesse sentido, o controle social possibilita uma inserção do cidadão comum no debate político, seja na esfera municipal, estadual ou federal. Apesar das dificuldades, a democracia participativa funciona como um complemento ao sistema representativo, além de ser indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade. Se os nossos representantes não conseguem atender a agenda de políticas sociais que vá de encontro com os interesses da sociedade, nada mais justo que esta sociedade passe a fazer parte da administração pública de uma maneira mais incisiva (LOPES, 2014).

O controle social não pode estar circunscrito, apenas, à constatação de vícios no processo licitatório. Ele é bem mais que isso: ultrapassa os limites formais insertos nos contornos legais, alcançando envergadura suficientemente ampla, de tal modo que se ancore no domínio mesmo do atuar administrativo, auxiliando na concretização de verdadeiras políticas públicas (CALDAS, 2012). O mesmo relata que no Brasil, a Lei nº 8.666/93 não inibe a participação dos próprios licitantes em todas as fases da licitação, não obstante reduza a participação da comunidade a casos específicos na sua fase interna, de que é exemplo o art. 39, o qual reza, de forma objetiva, que, obedecido determinado valor, a licitação será iniciada por meio de audiência pública.

A audiência pública leva para a sociedade o conhecimento sobre os processos licitatórios realizados pela gestão pública. Nesse sentido, existem ferramentas que analisam essas licitações para avaliar a veracidade e qualidade do que está proposto nelas. Uma dessas ferramentas são Os Observatórios Sociais do Brasil (OSB), estes fazem análise de editais de licitação, inexigibilidade e dispensa de licitação e se houver alguma irregularidade, as autoridades são avisadas para tomarem alguma providência.

Pode-se afirmar que o controle social realizado por instituições independentes, sem a influência do poder público, contribui para o atendimento dos interesses da sociedade civil sem a influência das autoridades governamentais. O órgão formado exclusivamente por representantes da sociedade civil representa melhor as reais necessidades da população, seus anseios e perspectivas. Logo, por ser formado exclusivamente por representantes da sociedade civil, o Observatório Social do Brasil pode ser considerado diferente de outros mecanismos de controle social.

Os observatórios sociais são instituições presentes em vários municípios com o intuito de fazer valer a participação popular e guarda dos direitos dos cidadãos. Os serviços prestados a população são de grande valia para que esses direitos sejam respeitados e garantidos, as ações efetivas do observatório como ferramenta de controle se constituiu no foco geral deste estudo. Originou-se pela sua inovação, eficiência e alto impacto social e por ser facilmente replicável, já que sua organização em sua maior parte é realizada por voluntários e assim não demanda altos investimentos e custos. De acordo com o Instituto da Cidadania Fiscal – ICF -

---

sua missão é "Despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa, através do seu próprio Observatório Social, exercendo a vigilância social na sua comunidade, integrando a Rede de Controle Social" (OSBRASIL, 2018).

Atuando como pessoa jurídica, em forma de associação, o Observatório Social preza pelo trabalho técnico, utilizando-se de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir previamente no controle social dos gastos públicos (OSBRASIL, 2018).

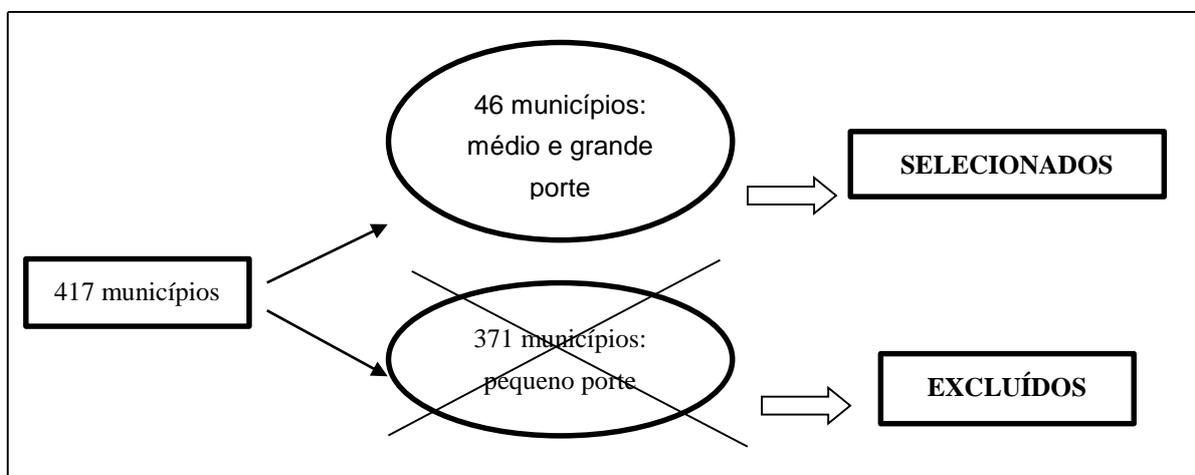
Além disso, o Observatório e a educação fiscal demonstram a importância social e econômica dos tributos e a necessidade do cidadão acompanhar a aplicação dos recursos públicos gerados pelos impostos, a inserção de micro e pequena empresa nos processos licitatórios, contribuindo para a geração de emprego e redução da informalidade, bem como aumentando a concorrência e melhorando a qualidade e preço nas compras públicas, a construção de indicadores da Gestão Pública, com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte e realizando a cada quatro meses a prestação de contas do seu trabalho à sociedade (OSBRASIL, 2018).

Os O.S's são uma ferramenta de controle das ações públicas que permite a sociedade acompanhar a alocação dos recursos e a sua devolutiva para a qualidade de vida da população em todas as áreas de desenvolvimento, seja ele econômico social e ambiental. Sendo assim, a implantação de um O.S. pode contribuir para desenvolvimento de uma determinada região.

Nesse sentido, o aspecto principal dessa pesquisa é correlacionar a presença dos Observatórios Sociais com a prática da transparência e suas possíveis contribuições com desenvolvimento local dos municípios baiano estudados. Diante da relevância do tema, o artigo tem como objetivo: Analisar as contribuições dos Observatórios Sociais para o desenvolvimento e transparência local com base nos resultados qualitativos e quantitativos da atuação do Observatório Social do Brasil.

## **2. Material e Métodos**

Trata-se de uma pesquisa descritiva com análise documental e abordagem quali-quantitativa. A população amostral foi categorizada pelo ‘porte’ (número de habitantes dos municípios do estado da Bahia), segundo IBGE (2019). O qual contempla 417 municípios, sendo 46 destes municípios classificados como médio ou grande porte e os 371 demais classificados como pequeno porte. Neste contexto, foi adotado o critério de exclusão (Figura 1), não considerando na pesquisa os municípios de pequeno porte (população total inferior a 50.000 habitantes), segundo IBGE (2019).



**Figura 1:** Critério de exclusão e seleção de municípios incluídos na pesquisa.

Tal critério de exclusão foi adotado pois a maioria dos municípios baianos que possuem O.S.B. estão enquadrados na classificação de médio ou grande porte, dessa forma, a comparação entre os municípios estaria mais adequada.

Para definir a amostra significativa a ser analisada foi utilizado o software *Stratdisk*<sup>®</sup> uma seleção de amostragem que resultou na necessidade de estudo de 45 municípios, nesse caso, foi eliminado o último colocado no quesito população.

Os dados relacionados aos observatórios sociais, foram retirados da página online de cada observatório municipal estudado e os referentes à transparência municipal dos portais eletrônicos dos municípios com objetivo de verificar o cumprimento dos 21 quesitos que compõem o cálculo do ITFE.

O Índice de Transparência Fiscal Eletrônica (ITFE) é um instrumento de avaliação dos

portais de transparência dos municípios, desenvolvido por Santana Junior (2008). Ele foi desenvolvido para avaliar Poderes Executivos, Tribunais de Justiça, Assembleias Legislativas, Ministérios Públicos e Tribunais de Contas estaduais.

O modelo tem o objetivo de analisar a linguagem e os instrumentos da informação repassada e possui três notas para avaliação do ITFE (SANTANA JUNIOR, 2008), os quais estão apresentados no (Quadro 2). Além de avaliar o incentivo à participação popular, verifica a existência de dispositivos eletrônicos de comunicação, com objetivo de permitir uma participação mais efetiva da população, estimulando, dessa maneira, o controle social.

**Quadro 2:** Índice de Transparência Fiscal Eletrônica. Modelo de investigação de Santana Junior (2008) adaptado por Cruz (2009).

N	Questão de Investigação	Pontuação
1	O Município está divulgando o Plano Plurianual (PPA) via internet?	1
2	O Município está divulgando a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) via internet?	1
3	O Município está divulgando a Lei Orçamentária Anual (LOA) via internet?	1
4	O Município está divulgando a sua Prestação de Contas via internet?	1
5	O Município está divulgando os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) via internet?	6
6	O Município está divulgando os Relatórios de Gestão Fiscal via internet?	3
7	A divulgação dos instrumentos de transparência fiscal eletrônica é tempestiva?	6
8	O Município está divulgando a versão simplificada do PPA via internet?	1
9	O Município está divulgando a versão simplificada da LDO via internet?	1
10	O Município está divulgando a versão simplificada da LOA via internet?	1
11	O Município está divulgando a sua Prestação de Contas na versão simplificada via internet?	1
12	O Município está divulgando as versões simplificadas dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária via internet?	6
13	O Município está divulgando as versões simplificadas dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) via internet?	3
14	A versão simplificada dos instrumentos de transparência fiscal eletrônica apresenta uma preocupação com uma linguagem adequada, que permita uma melhor compreensão por parte do cidadão?	6
15	O Município está divulgando o Parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) referente às prestações de Contas via internet?	3
16	O Município está divulgando via internet o calendário das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais?	1

17	O Município está divulgando via internet as apresentações das audiências públicas trimestrais para avaliação das metas fiscais?	3
18	O Município Incentiva a Participação Popular via internet durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA?	3
19	O site do Município apresenta a ferramenta de “MAPA DO SITE” para facilitar a busca de informações por parte do cidadão?	1
20	O site do Município divulga um e-mail ou formulário de contato institucional?	1
21	O site do Município divulga o e-mail ou formulário de contato com o Prefeito?	1
<b>Total:</b>		<b>51</b>

A pontuação varia entre 1, 3 e 6 pontos; os quesitos de peso 1 avaliam a informação de forma mais básica, apenas a divulgação dos dados; já os quesitos com pontuação 3 avaliam se há a divulgação de relatórios básicos de forma clara e se há incentivo à participação popular no processo de transparência. Já os quesitos com peso 6 avaliam a divulgação de relatórios complexos com a informação sendo repassada com clareza para a população, e se existe uma divulgação atualizada de tais dados. A pontuação do questionário de 21 quesitos totaliza de 51 pontos.

Os dados utilizados no estudo são referentes ao ano de 2019, pois este é o último ano de exercício encerrado e os indicadores e alguns instrumentos só são divulgados no encerramento de seu ano calendário, logo a coleta foi realizada entre janeiro e março de 2020 com os dados referentes a 2019.

A partir dos resultados da mensuração da transparência fiscal eletrônica de cada um dos 45 municípios selecionados, estes foram segregados entre os que possuem ou não OSM. Para comparar se a presença do OSM contribuiu na prática da transparência fiscal eletrônica e com base nas práticas definidas pelo O.S.B, foram identificadas as implantadas nos municípios estudados e que contribuíram no resultado do ITFE. Por meio desses resultados, a transparência dos municípios foi avaliada pela escala de conceitos apresentada no quadro 3.

**Quadro 3:** Escala de conceitos para avaliar a transparência fiscal eletrônica dos municípios.

Resultado ITFE	Conceito
51	Ideal
50_35	Bom
34_24	Regular

23_13	Ruim
12_0	Péssimo

A escala descrita no quadro 3 possibilita visualizar a situação da transparência nos municípios baianos com base nos resultados obtidos no ITFE.

### 3. Resultados e discussão

Os resultados desse estudo seguem as metas traçadas nos objetivos específicos que direcionam até a obtenção do objetivo geral que é analisar as contribuições dadas por um Observatório Social com base nos resultados qualitativos e quantitativos da atuação do Observatório Social do Brasil e relacioná-las com o desenvolvimento local.

#### ITFE Municipal

A pesquisa apontou uma baixa divulgação desses instrumentos para todos 45 municípios baianos estudados. Pela avaliação do ITFE de cada município, foi possível elaborar um *ranking* da transparência entre os municípios, conforme demonstrado no quadro 4, que traz esses valores conforme a aplicação do modelo de investigação do ITFE referente a análise dos instrumentos de transferência fiscal definidos na LRF, dentro do período da coleta de dados dessa pesquisa.

**Quadro 4 - Ranking da Transparência municipal dos municípios da Bahia.**

COLOCAÇÃO	MUNICÍPIO	ITFE
1	SALVADOR	44
2	JEQUIE	43
3	BARREIRAS	37
4	CAMAÇARI	36
5	ILHEUS	35
5	ALAGOINHAS	35
5	SANTO ANTONIO DE JESUS	35
6	PORTO SEGURO	34
6	LAURO DE FREITAS	34
7	SIMÕES FILHO	33
8	LUIS EDUARDO MAGALHAES	31
9	DIAS D'ÁVILA	24
10	FEIRA DE SANTANA	23
11	ITABUNA	21
11	TEIXEIRA DE FREITAS	21
11	GUANAMBI	21
12	CONCEIÇÃO DO COITÉ	20

12	JUAZEIRO	20
13	CRUZ DAS ALMAS	19
13	JAGUAQUARA	19
14	JACOBINA	18
15	BARRA	17
16	EUNAPOLIS	15
16	BOM JESUS DA LAPA	15
16	IRECE	15
16	SERRINHA	15
17	VITÓRIA DA CONQUISTA	14
17	PAULO AFONSO	14
17	CASA NOVA	14
17	BRUMADO	14
17	CAETITÉ	14
17	RIBEIRA DO POMBAL	14
17	ARACI	14
18	EUCLIDES DA CUNHA	11
18	CAMPO FORMOSO	11
19	SENHOR DO BONFIM	9
20	CATU	7
21	ITAPETINGA	6
22	IPIRA	5
23	VALENÇA	4
24	CANDEIAS	3
25	SANTO AMARO	2
25	ITAMARAJU	2
25	ITABERABA	2
26	SANTO ESTEVÃO	0

No Quadro 4 são apresentados as posições e pontuações que denotam, dentre os 45 municípios estudados e obrigados a divulgar todos os instrumentos de transparência, o ITFE de cada município. Os sete municípios que ocupam as posições entre 1 e 5 colocados estão em destaque em verde, a citar: Santo Antônio de Jesus, Alagoinhas, Ilhéus, Camaçari, Barreiras, Jequié e na primeira colocação a capital do estado, Salvador. Os resultados variaram entre 35 e 44 pontos e apesar de apresentarem pontuação significativa, está ainda não é considerada ideal, pois o instrumento ITFE define como ideal a pontuação de 51 pontos, visto que, todos os itens avaliados estão previstos e obrigados à divulgação na LRF.

O diferencial destes primeiros colocados foi o quesito tempestividade, este é um dos critérios que a LRF impõe que seja cumprido e que o modelo de investigação traz como critério de avaliação importante, atribuindo-lhe peso máximo de 6 pontos dentro da totalidade. De acordo com a NBC T1 - Estrutura conceitual para a elaboração e apresentação das demonstrações contábeis, as informações contábeis devem obedecer algumas características e a tempestividade é uma delas. A tempestividade envolve fornecer a informação confiável dentro do tempo de execução da decisão. Se há demora indevida na divulgação de uma informação é possível que ela perca a relevância (CFC, 2008).

Ocupando da 6<sup>o</sup> a 9<sup>a</sup> posição estão os municípios de Porto Seguro, Lauro de Freitas, Simões Filho, Luís Eduardo Magalhães e Dias D'Ávila, estes acumularam entre 24 e 34 pontos, demonstrando que os municípios priorizam a divulgação de alguns instrumentos da transparência, notou-se durante a coleta dos dados, que estes municípios, assim como os primeiros colocados, não publicavam as versões simplificadas dos instrumentos de transparência, sendo que, para o público em geral, que são pessoas que não tem conhecimento técnico, a versão simplificada é que mais adequada para a efetiva transparência, que consiste na transmissão e compreensão da informação. Quando não há compreensão, não há transparência, há apenas a publicidade.

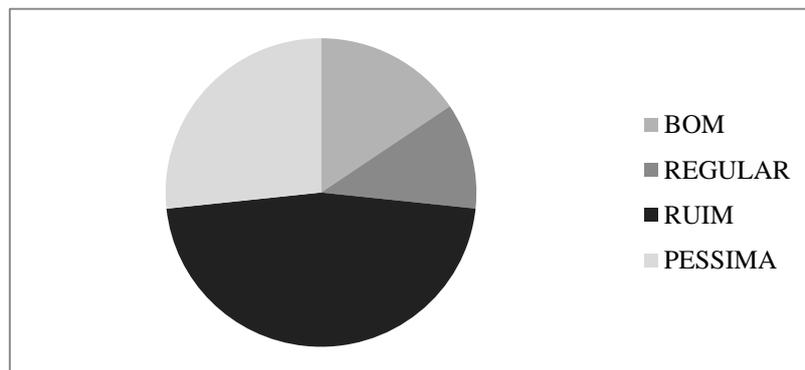
Os municípios com pontuação entre 13 e 23 pontos e ocupam da 10<sup>a</sup> a 17<sup>a</sup> posição, são eles: Feira de Santana, Itabuna, Teixeira de Freitas, Guanambi, Conceição do Coité, Juazeiro, Cruz das Almas, Jaguaquara, Jacobina, Barra, Eunapólis, Bom Jesus da Lapa, Irecê, Serrinha, Vitória da Conquista, Paulo Afonso, Casa Nova, Brumado, Caetité, Ribeira do Pombal e Araci. A baixa pontuação está relacionada ao atraso na divulgação das informações que implica intempestividade, não divulgação das versões simplificada dos relatórios da gestão fiscal e dos instrumentos de planejamento, PPA, LDO e LOA, tanto versão completa e simplificada, o que configura uma falha grave.

Os últimos colocados do “*Ranking*” tiveram pontuação abaixo de 12 pontos, configurando, baixa ou ausência de transparência eletrônica. Evidenciados em vermelho, estão os municípios de: Euclides da Cunha, Campo Formoso, Senhor do Bonfim, Catu, Itapetinga, Ipirá, Valença, Candeias, Santo Amaro, Itamaraju, Itabareba e Santo Estevão. Estes municípios

não cumprem quase nenhum quesito determinado pela LRF, apresentando portais da transparência com *déficit* de informações, o que impossibilita a efetivação da transparência. Os municípios de Euclides da Cunha, Campo Formoso e Senhor do Bonfim, mesmo apresentando resultados superiores aos demais do grupo, descumpriram requisitos básicos que os colocam como municípios com baixa ou nula transparência fiscal eletrônica.

Destaque para o último colocado, Santo Estevão, que obteve pontuação zero, devido ao seu portal eletrônico da transparência, solicitar *login* e senha para ser consultado, ou seja, não traz flexibilidade de consulta e acesso a informação para todos os usuários, dessa forma, foi atribuído zero pontos em todos os itens do ITFE.

Com base na escala de conceitos apresentada na metodologia da pesquisa e dos resultados do ITFE dos municípios, foi possível elaborar um gráfico que demonstra o percentual de municípios com conceito ideal, bom, regular, ruim e péssimo.



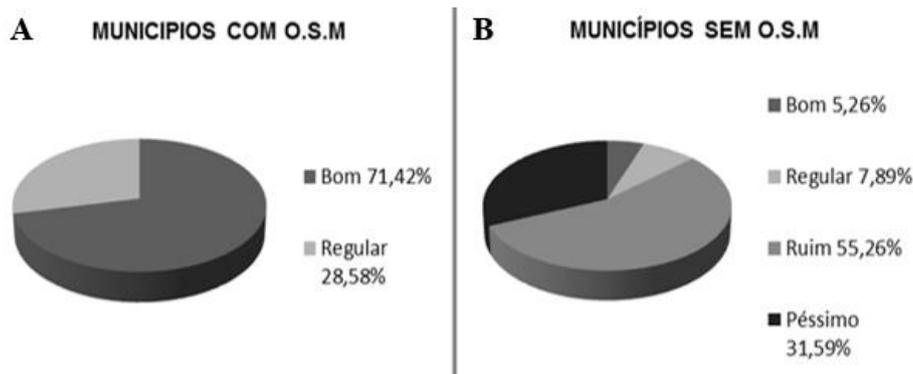
**Figura 2:** Escala de conceitos do ITFE dos municípios de grande e médio porte da Bahia.

A figura 2 explica que 75% dos municípios estudados estão com ITFE ruim ou péssimo, ou seja, muito abaixo do que é determinado pela LRF, apenas 25% dos municípios se enquadram como bom ou regular, porém nenhum município apresentou resultado de ITFE considerado ideal, dessa forma, entende-se que a maioria da população dos municípios de grande e médio porte do estado da Bahia não tem informações relevantes acerca da alocação dos recursos públicos e não participam da administração pública como controladores social.

#### **Comparação do ITFE entre os municípios com O.S e os que não Fazem Parte Da Rede.**

Ainda no quadro 4, observa-se que dos sete primeiros colocados no ITFE, cinco são

municípios que possuem O.S.M, com exceção apenas do 1º colocado (Salvador- capital do estado) e Camaçari que ocupa a 4º colocação. O municípios de Jequié, Barreiras, Ilhéus, Alagoinhas e Santo Antônio de Jesus ocupam as primeiras 5 posições, se enquadrando na escala de conceitos como ‘ITFE bom’. Os outros dois municípios baianos que possuem O.S são Lauro de Freitas e Porto Seguro que não estão entre cinco do “*Ranking 1*”, mas estão entre os 6º na colocação do *ranking* geral.



**Figura 3:** Escala de conceitos ITFE dos municípios baianos com (A) e sem (B) O.S.M.

Comparando a figura 3A e 3B fica claro que a prática da transparência eletrônica nos municípios da rede O.S foi mais efetiva. Entende-se que as práticas desenvolvidas pelos observatórios contribuem para esses resultados, pois de acordo com o OS Brasil (2018) o Observatório Social preza pelo trabalho técnico, utilizando-se de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir previamente no controle social dos gastos públicos.

Dessa forma, entende-se que os acompanhamentos realizados pelos observatórios, com o apoio dos cidadãos que exercem a função de controlador social, inibem a ação da administração pública em deixar de cumprir o que a LRF determina referente à divulgação dos instrumentos de transparência, colocando então esses municípios numa posição superior aos demais em relação ao seu ITFE.

### Contribuições dos O.S para os municípios baianos da rede O.S.B

A Rede OSB atua em quatro eixos, conforme descrito no Manual da Rede OSB: Gestão Pública; Educação Fiscal; Ambiente de Negócios e Transparência desenvolvendo cinco

programas (Quadro 5, 6, 7, 8 e 9, respectivamente) com objetivo de contribuir para mudanças culturais no País, fomentando a educação para a cidadania fiscal, para estimular novos hábitos e costumes aos cidadãos independentemente da idade.

**Quadro 5:** Programa 1. Descrito no Manual da Rede OSB: Gestão Pública; Educação Fiscal; Ambiente de Negócios e Transparência (OSB, 2020).

QUALIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS (EXECUTIVO/LEGISLATIVO)	
ATIVIDADES	DESENVOLVIMENTO
1 Monitoramento das licitações	Econômico
2 Monitoramento da Execução Orçamentária	
3 Inventário Recursos Humanos	
4 Inventário da frota municipal	
5 Inventário dos prédios públicos municipais	
6 Diagnóstico dos almoxarifados	
7 Diagnóstico das transferências voluntárias	

Os programas são: Qualidade na aplicação dos recursos públicos (Executivo/Legislativo); Semeando a cidadania fiscal; Dinamizando a cidadania fiscal; Indicadores de gestão pública e Prestação de contas quadrimestral. Cada programa desses apresenta subprogramas, que são as atividades realizadas pelo O.S. para o crescimento/desenvolvimento do município.

**Quadro 6:** Programa 2. Descrito no Manual da Rede OSB: Gestão Pública; Educação Fiscal; Ambiente de Negócios e Transparência (OSB, 2020).

SEMEANDO A CIDADANIA FISCAL	
1 Parceiras com instituições de ensino e entidades	Social
2 Concurso de redação e monografia	
3 Feirão do imposto	Econômico e Social
4 Pesquisa sobre cidadania fiscal	Social
5 Palestras para divulgação dos trabalhos do O.S.	

**Quadro 7:** Programa 3. Descrito no Manual da Rede OSB: Gestão Pública; Educação Fiscal; Ambiente de Negócios e Transparência (OSB, 2020).

DINAMIZANDO A CIDADANIA FISCAL	
1 Parcerias com entidades de classe	Social

2 Parcerias com conselhos municipais	
3 Divulgação dos editais de licitação	
4 Parceria para capacitação das MPEs	

**Quadro 8:** Programa 4. Descrito no Manual da Rede OSB: Gestão Pública; Educação Fiscal; Ambiente de Negócios e Transparência (OSB, 2020).

INDICADORES DE GESTÃO PÚBLICA	
1 Coleta de dados do Balanço Contábil	Social e Econômico
2 Alimentação do sistema	Social
3 Apresentação dos indicadores à comunidade e ao O.S.B.	

**Quadro 9:** Programa 5. Descrito no Manual da Rede OSB: Gestão Pública; Educação Fiscal; Ambiente de Negócios e Transparência (OSB, 2020).

PRESTAÇÃO DE CONTAS QUADRIMESTRAL	
1 Prestação de contas quadrimestral do O.S	Social e Econômico
2 Divulgação dos trabalhos do O.S à comunidade	Social
3 Apresentação do sistema de monitoramento do Legislativo	
4 Apresentação dos Indicadores da gestão pública	

Os O.S atuam nos municípios para atenderem aos requisitos que estão dispostos nas suas frentes de trabalho. O quadro 14, traz as frentes de trabalho dos O.S nos municípios e a vertente do desenvolvimento que cada ação se enquadra.

**Quadro 10:** Frentes de trabalho dos O.S. Descrito no Manual da Rede OSB: Gestão Pública; Educação Fiscal; Ambiente de Negócios e Transparência (OSB, 2020).

AÇÃO	DESENVOLVIMENTO
Buscar a qualidade na aplicação dos recursos públicos através do monitoramento de licitações, desde a publicação em edital até a entrega do produto ou serviço.	Social e Econômico
Realizar parcerias com instituições que promovam a cidadania por meio de projetos educacionais como teatro, concursos de redação, semana da cidadania e feirão do imposto.	Social
Capacitar pequenas e médias empresas locais para que elas possam participar de processos licitatórios, diminuindo, assim, o poder das grandes empresas e os acordos realizados junto ao poder público.	Econômico
Trabalhar para aumentar a transparência da gestão pública	Social

através dos indicadores locais (IGPs) e da comparação com outros observatórios da rede e portais da transparência.	
--	--

Todas essas atividades realizadas pelo O.S visam, em primeiro lugar, a inserção da sociedade na gestão pública do seu município. Os gestores públicos são funcionários da sociedade e devem prestar serviços de qualidade para beneficiar seja a nação, o estado e nesse caso, os municípios.

Para além das atividades já desenvolvidas pelo O.S, este está sempre inovando de acordo com as necessidades enfrentadas. Como citado na revisão de literatura, o Brasil e o mundo enfrentam um período de calamidade pública. Com base nisso, os O.S desenvolveram algumas atividades extras, com o enfoque de evitar a corrupção nesse momento. O quadro 15 traz as atividades desenvolvidas para contribuir com os municípios nesse período.

**Quadro 11:** Ações O.S. durante Pandemia por Covid-19. Descrito no Manual da Rede OSB: Gestão Pública; Educação Fiscal; Ambiente de Negócios e Transparência (OSB, 2020).

<b>AÇÕES</b>
Divulgar os casos que não estejam de acordo com a legislação vigente;
Acionar as prefeituras para manterem atualizados, os portais de transparência, com destaque para as compras com Dispensa de Licitação;
Oferecer conteúdo gratuito para servidores públicos sobre o tema Dispensa de Licitação;
Divulgar tabela de preços dos equipamentos, EPI's e medicamentos mais utilizados durante a pandemia;
Elaborara e divulgar Guia Prático gratuito para o cidadão acompanhar as compras realizadas por dispensa de licitação na sua cidade;
Divulgar mapa da distribuição dos recursos federais durante a vigência da Lei 13.979/2020;
Entregar relatório final das ações realizadas e providências tomadas pelos Observatórios Sociais do sistema O.SB durante o período da campanha.

A participação do cidadão poderá ser feita por meio do trabalho voluntário ou através de doações para que cada Observatório Social realize esse trabalho junto à sua prefeitura ou câmara municipal. Para doar é necessário acessar o site do O.S.B e escolher uma cota ou doar um valor livre. A tarefa será monitorar os valores que cada prefeitura receber e gastar no enfrentamento ao coronavírus, por meio das ações citadas no quadro 15 e com a experiência de mais de 12 anos de rede O.S.B. As equipes de trabalho estão sendo reforçadas com suporte

---

técnico e jurídico para os mais de 3.500 voluntários ficarem “de olho” no que será comprado e nos preços praticados. Mesmo trabalhando remotamente, com tecnologia e a sua doação objetiva-se fazer a diferença.

### **Conclusão**

Os resultados referentes a transparência foram embasados na principal legislação vigente, a LRF e com foco na divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal que estão dispostos na revisão de literatura, com destaque para os instrumentos de planejamento na administração pública que são os: PPA, LDO e a LOA e os relatórios contábeis de acordo com a LRF que são: RREO e os RGF.

No que diz respeito ao cumprimento da legislação no que se refere a prática da transparência, foi possível verificar que dos 45 municípios baianos analisados, sendo estes de grande e médio porte, todos apresentam portais da transparência ou site municipal, com link para disponibilização dessas informações, porém os links não estão disponíveis, ou seja, apesar do portal estar preparado para divulgação, o site não está sendo alimentado em tempo real como prever a Lei de Acesso a Informação, assim a maior parte da população não tem acesso as informações.

Nenhuns dos municípios, de grande e médio porte da Bahia, atingiram a pontuação máxima, classificada como ideal, tendo em vista que de acordo com a LRF e a LAI, municípios com população total superior a 10.000 habitantes devem disponibilizar em páginas eletrônicas os instrumentos de transparência da gestão fiscal. O destaque, dentre os municípios, foi a capital Salvador, que apesar de não cumprir todos os quesitos, apresentou pontuação significativa, considerada na escala de conceitos como boa.

Uma consideração importante para a pesquisa e que está diretamente ligada ao objetivo de estudo são os Observatórios Sociais, é que os primeiros colocados dos 5 primeiros colocados, composto por 7 municípios, devido empate de pontuação, 5 possuem O.S municipais que realizam um trabalho de acompanhamento e controle social que reflete na prática de ações mais transparentes por parte dos gestores públicos.

O município pioneiro na implantação do observatório é Santo Antonio de Jesus, que tem nove anos de atuação na gestão da cidade. Apesar de significativo, os O.S ainda são novos

parceiros da gestão pública e da sociedade, então, são necessários anos de trabalho para tentar amenizar e sanar os problemas que os municípios enfrentam em relação aos desvios de recursos públicos e a qualidade dos serviços oferecidos à população.

É de conhecimento histórico a corrupção enfrentada no país, como um todo há décadas, logo serão necessários muitos anos de conscientização e de novas práticas e hábitos para tentar mudar o cenário instaurado. Os O.S tem esse papel de acompanhar para prevenir possíveis fraudes, seu objetivo principal não é a punição, mas sim a prevenção. A sociedade é o principal beneficiado e o maior prejudicado pela gestão pública, seja ela boa ou ruim. Para isso o O.S é formado por cidadãos comuns que tem o direito de participar da gestão pública, garantindo os seus direitos que lhe possibilitem uma melhor qualidade de vida.

A prática da transparência na gestão pública é fundamental para a qualidade de vida da população, pois os recursos públicos, oriundos em sua maioria através dos impostos pagos pelos cidadãos, sejam eles, pessoas físicas ou jurídicas, devem ser revertidos em bens e serviços que assegurem à população as necessidades básicas, que são saúde, educação, saneamento básico, segurança, meio ambiente de qualidade, lazer e tudo que envolve a necessidade humana para se viver bem.

Como pesquisa futura, sugere-se o aprofundamento no estudo da transparência no setor público não apenas na esfera municipal, mas também na estadual e federal por meio do método validado ITFE, pesquisas envolvendo os observatórios sociais e como suas atividades podem contribuir para o desenvolvimento em um período temporal maior e estudos voltados a importância da sociedade no processo de desenvolvimento para garantir a sua própria qualidade de vida.

## **Agradecimentos**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Faculdade Maria Milza – FAMAM, Código de Financiamento POSGRAD03.

## **Referências**

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da **República Federativa** do Brasil. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 de outubro de 1988.

CAMPOS, A. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, v. 24, n. 2, p. 30-50. 1990. CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE. Anais. 2004

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, Brasília, DF, v. 12, n. 3, p. 102-115, set./dez. 2009.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; et al. **Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros.** Espírito Santo: ENAPG, 2010

DANTAS, J. A.; ZENDERSKY, H. C.; NIYAMA, J. K. **A dualidade entre os benefícios do disclosure e a relutância das organizações em aumentar o grau de evidenciação.** In: XXVIII EnANPAD. Anais do XXVIII Em ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2005-2009.** 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2009/contasregionais2009.pdf>. Acesso em: 28/01/2020.

KRISTIANSEN, Stein; DWIYANTO, Agus; PRAMUSINTO, Agus; PUTRANTO, Erwan Agus. **Reformas do setor público e transparência financeira: experiências de distritos indonésios.** Contemporary Southeast Asia, [s. l.], v. 31, n. 1, p. 64-87, 2008.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/> Acesso em: 06 maio 2019.

OLIVEIRA, G. B. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento.** Revista da FAE, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, mai/ago. 2002.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil.** Dissertação – Programa Multinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação, Recife, PE, Brasil. 2008.