

A TRANSPARÊNCIA COMO DESAFIO CRÍTICO PARA O DESENVOLVIMENTO, A DEMOCRACIA E A SUSTENTABILIDADE NOS MUNICÍPIOS DO LITORAL SUL DA BAHIA¹

Isabelle da Silva Santos^{*}
Ana Livia Santos Souza^{**}
Guilhardes de Jesus Júnior^{***}

Resumo: A transparência municipal é um dos pilares fundamentais da governança democrática, essencial para a promoção da participação cidadã e o desenvolvimento sustentável das comunidades locais. Este estudo explora os desafios da transparência nos municípios do Território de Identidade do Litoral Sul da Bahia, objetivando identificar lacunas na transparência municipal, compreender suas causas e propor estratégias para fomentar uma cultura de transparência efetiva. A pesquisa justifica-se pela necessidade de fortalecer a governança e o engajamento cidadão na região. De natureza aplicada, com abordagem quantitativa, sendo exploratória e descritiva. Metodologicamente, baseia-se em levantamento bibliográfico e análise de dados coletados nos portais de transparência dos municípios. O Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), desenvolvido pela Transparência Internacional – Brasil –, foi utilizado para avaliar a transparência, contemplando 5 dimensões e 59 indicadores. Os resultados indicam que nenhum município alcançou a categoria excelente em transparência, mas também nenhum foi classificado como péssimo. Do total, 19,23% dos municípios foram classificados como bons, 46,15% como regulares e 34,62% como ruins. Esses resultados destacam a necessidade de esforços contínuos para consolidar práticas de transparência nos municípios da região, promover gestão pública mais eficiente, participativa e alinhada com os princípios democráticos e de sustentabilidade.

Palavras-Chaves: Transparência Municipal. Administração Pública. Democracia. Desenvolvimento Sustentável. ITGP.

Abstract: Municipal transparency is one of the fundamental pillars of democratic governance, essential for promoting citizen participation and the sustainable development of local communities. This study explores the challenges of transparency in the municipalities of the Identity Territory of the South Coast of Bahia, aiming to identify gaps in municipal transparency, understand their causes and propose strategies to foster a culture of effective transparency. The research is justified by the need to strengthen governance and citizen engagement in

¹ O presente trabalho é uma obra original, derivada de um resumo apresentado na XXIII Semana Jurídica da UESC, com título da obra original: 'Democracia e Sustentabilidade: análise da transparência como indicador-chave de progresso para os municípios do litoral sul da Bahia', apresentada no GT 03, na modalidade Virtual (oral), data: 27/09/2023.

^{*} Discente de Direito Bacharelado, Departamento de Ciências Jurídicas, Universidade Estadual de Santa Cruz, UESC, Ilhéus, BA, Brasil. Bolsista de I.C. da FAPESB. Email: issantos1.drt@uesc.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6041-0680>

^{**} Discente de Direito Bacharelado, Departamento de Ciências Jurídicas, Universidade Estadual de Santa Cruz, UESC, Ilhéus, BA, Brasil. Bolsista de I.C. da ICB. Email: alssouza1.drt@uesc.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2909-952X>

^{***} Doutor e Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Professor Titular da UESC. e-mail: guilhardes@uesc.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1576-0179>.

the region. Of an applied nature, with a quantitative approach, being exploratory and descriptive. Methodologically, it is based on a bibliographic survey and analysis of data collected on municipal transparency portals. The Transparency and Public Governance Index (ITGP), developed by Transparency International – Brazil, was used to evaluate transparency, covering 5 dimensions and 59 indicators. The results indicate that no municipality reached the excellent category in transparency, but none was classified as terrible. Of the total, 19.23% of the municipalities were classified as good, 46.15% as regular and 34.62% as ruins. These results highlight the need for continuous efforts to consolidate transparency practices in the region's municipalities, promoting more efficient, participatory public management aligned with democratic and sustainability principles.

Key-Words: Municipal Transparency. Public Administration. Democracy. Sustainable Development. ITGP.

Introdução

A transparência municipal, segundo as reflexões de Pereira (2014), emerge como um elemento-chave na estrutura da governança democrática, desempenhando um papel fundamental no avanço do desenvolvimento socioeconômico, na consolidação da democracia e no fortalecimento da participação cidadã nas tomadas de decisão que moldam as comunidades locais. Em um cenário global cada vez mais complexo e interligado, a análise e compreensão da gestão municipal assumem um papel central na vida cotidiana dos cidadãos, assegurando a eficácia, equidade e responsabilidade na utilização dos recursos públicos, além de possibilitar o engajamento ativo da população na administração de seus municípios.

Nesse contexto, a promoção da transparência nos municípios do Território de Identidade do Litoral Sul da Bahia emerge como tema de extrema relevância para o desenvolvimento, a democracia e a sustentabilidade da região. A falta de transparência compromete áreas críticas como a comunicação, a participação cidadã e a gestão administrativa. Isso resulta em uma gestão pública menos eficiente e reduz a confiança da população nas instituições, dificultando a tomada de decisões informadas pelos gestores. Diante desse cenário, este estudo busca abordar o seguinte problema: como a ausência de transparência afeta a eficácia da administração pública e a participação cidadã nos municípios da região?

A abordagem deste problema se justifica pela importância da promoção da transparência como um meio fundamental para fortalecer a participação cidadã, garantir uma gestão pública eficiente e promover o desenvolvimento sustentável na região do Litoral Sul da

Bahia. A promoção da transparência e da *accountability*² é o caminho mais eficaz para os cidadãos discernirem se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente. Não se trata apenas de uma responsabilidade governamental, mas também de um direito dos cidadãos, apoiado por mecanismos de controle social que permitem à sociedade civil e órgãos de fiscalização monitorar as ações governamentais.

Assim, em face do exposto, este artigo busca explorar a transparência como desafio crítico para a democracia e sustentabilidade dos municípios do Território de Identidade do Litoral Sul da Bahia³, através da análise dos dados obtidos durante o período de 2022, identificando os desafios enfrentados e propondo estratégias para promover uma cultura de transparência efetiva. Além disso, objetiva acompanhar o desempenho dos municípios citados anteriormente, demonstrando o papel crucial da transparência no processo de participação popular nas questões que concernem à administração pública.

Para alcançar esses objetivos, o estudo adota uma abordagem aplicada e quantitativa, utilizando métodos estatísticos para classificar os municípios analisados. A metodologia inclui uma revisão bibliográfica e um levantamento de dados obtidos de portais oficiais das prefeituras, plataformas de transparência, canais de acesso à informação, redes sociais e plataformas de mensagens. Os dados foram coletados com a parceria de uma Organização da Sociedade Civil (OSC), o Instituto Nossa Ilhéus⁴, e avaliados com base no Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), desenvolvido pela Transparência Internacional – Brasil. O ITGP avalia a transparência por meio de cinco dimensões e 59 indicadores, que abrangem aspectos legais, plataformas de transparência, governança administrativa, transparência financeira e orçamentária, e comunicação e participação social. As notas são calculadas atribuindo pontos às práticas, com a média por dimensão e o resultado geral normalizados em uma escala de 0 a 100. A classificação qualitativa e quantitativa permite

² Definida por José Matias Pereira em sua obra “Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais” (2014), como um conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações. É crucial para que os governantes ajam de maneira transparente e responsável, promovendo a confiança pública e a integridade na administração pública.

³ Compõem o Território de Identidade do Litoral Sul da Bahia os seguintes municípios: Ilhéus, Una, Mascote, Itajuípe, Ibicaraí, Santa Luzia, Aurelino Leal, Floresta Azul, Uruçuca, Camacan, Arataca, Itapitanga, Jussari, Itapé, Coaraci, Itaju do Colônia, Itabuna, São José da Vitória, Barro Preto, Pau-Brasil, Buerarema, Itacaré, Canavieiras, Almadina, Ubaitaba e Marauí.

⁴ Fundado no dia 09 de março de 2012 pela empreendedora social Maria do Socorro Mendonça, é uma iniciativa da sociedade civil organizada que tem por objetivo fortalecer a cidadania, a democracia participativa e o empreendedorismo, tendo por base a sustentabilidade e o monitoramento social.

identificar os níveis de transparência e governança pública como péssimo (0-19 pts), ruim (20-39 pts), regular (40-59 pts), bom (60-79 pts) e ótimo (80-100 pts).

Este estudo visa não apenas identificar as lacunas na transparência municipal, mas também contribuir para a promoção de práticas transparentes que possam transformar a gestão pública e fortalecer a confiança da população nas instituições governamentais, promovendo um futuro mais justo e sustentável para a região do Litoral Sul da Bahia.

Conceitos fundamentais para a transparência: a base teórica de um governo transparente

Na administração pública contemporânea, a transparência é um pilar essencial para promover a participação cidadã, fortalecer a *accountability*⁴ e assegurar a eficácia das políticas governamentais. Esse segmento examina os conceitos fundamentais que sustentam a transparência, formando a base teórica para um governo transparente. A compreensão desses conceitos, que vão desde os fundamentos da administração pública até as nuances da governança e da *accountability*, é crucial para a construção de sistemas eficazes e responsáveis.

Dessa forma, para uma análise completa da estrutura teórica de um governo transparente, é necessário esclarecer os conceitos-chave que a sustentam. O Estado é definido como a estrutura política e legal que organiza uma sociedade em um território específico, e detentor de soberania. O governo, por sua vez, é o núcleo estratégico do Estado, composto por líderes que, temporariamente, definem objetivos e metas. A administração pública, então, opera a vontade política estabelecida pelo governo, sendo responsável pela execução e implementação das políticas governamentais (Pereira, 2014).

Portanto, *accountability* aborda não apenas as definições formais desses conceitos, mas também sua interação e relevância no contexto da transparência municipal. A análise da governança pública e da *accountability* como mecanismos de prestação de contas demonstra como cada conceito contribui para a integridade e eficiência das instituições governamentais.

Administração Pública

O conceito de Administração Pública é abrangente e complexo, carecendo de uma definição precisa e uniforme devido à variedade de interpretações associadas à expressão, bem como aos diversos domínios nos quais a atividade administrativa é conduzida. Dessa forma, as conceituações variam entre os pensadores. Para Harmon, Oliveira e Castro (1999), a Administração Pública é definida como o conjunto de atividades exercidas por aqueles que agem em nome do povo, com ações que impactam tanto os indivíduos quanto os grupos sociais.

Já Bobbio (1998, p. 10 *apud* Pereira, 2014. p. 77) a define como sendo “em seu sentido mais abrangente, o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público, ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal”.

Para Di Pietro (2013), no entanto, o conceito de Administração Pública pode ser abordado em dois aspectos distintos: objetivamente, refere-se à atividade concreta e imediata que o Estado realiza, sob um regime jurídico de direito público, visando atender aos interesses coletivos. Subjetivamente, compreende o conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei confere a responsabilidade pelo exercício da função administrativa estatal.

Portanto, considerando as informações apresentadas, pode-se afirmar que a Administração Pública engloba um conjunto de serviços e instituições responsáveis pela execução das atividades administrativas, ou seja, pela implementação das decisões políticas e legislativas. Nesse contexto, o objetivo da Administração Pública é a gestão dos bens e interesses que são considerados importantes para a comunidade em âmbito federal, estadual ou municipal, visando promover o bem-estar coletivo (Pereira, 2014).

Ressalta-se que no Brasil, a atividade realizada pela Administração Pública é regida pelo Art. 37 da Constituição Federal (1988), que estabelece os princípios fundamentais que devem orientar suas ações. Conforme o mencionado artigo: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (Brasil, 1988). Esses princípios constituem a base ética e normativa sobre a qual a Administração Pública deve operar, garantindo que suas atividades sejam pautadas pela

conformidade com a lei, imparcialidade, integridade, transparência e eficiência na prestação dos serviços públicos.

Governança Pública

Ronconi (2011) define a Governança Pública como a gestão do Estado que envolve a participação de diversos segmentos da sociedade civil nos processos decisórios e na formulação de políticas públicas. Para ser eficaz, essa abordagem exige não apenas a vontade política, mas também um comprometimento efetivo para criar um projeto democrático que inclua a participação social nas negociações e deliberações. A Governança Pública transcende a democracia representativa, incorporando princípios como diálogo, debate, igualdade, pluralidade e publicidade.

Os princípios fundamentais da Governança Pública incluem: Capacidade de resposta; Integridade; Confiabilidade; Melhoria regulatória; Prestação de contas e responsabilidade; e Transparência, sendo este último o foco central deste trabalho (Brasil, 2017). O Decreto nº 9.203/2017, que define Governança Pública em seu Art. 2º, estabelece que:

Art. 2º Para os efeitos do disposto neste Decreto, considera-se:

I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

[...].

No mesmo Decreto (Brasil, 2017) apresentam-se as diretrizes para a governança pública. Dessa lista destacam-se no Art. 4º os incisos: II, III, VI, VIII, IX, X, XI, que são particularmente relevantes para a promoção da Transparência Pública, tema central deste estudo. Essas diretrizes incluem:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

[...]

II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

[...]

VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

[...]

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Esses conceitos e diretrizes fornecem a base teórica para um governo transparente, evidenciando a importância da integração de mecanismos eficazes para a promoção da transparência e da participação cidadã.

Accountability

O conceito de *accountability* abrange o conjunto de mecanismos e procedimentos que incentivam os tomadores de decisões governamentais a serem responsáveis pelos resultados de suas ações, promovendo maior transparência e divulgação das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais *accountable* é um governo (Pereira, 2014).

É importante ressaltar que a *accountability* é um dos conceitos mais frequentemente abordados na literatura contemporânea, desempenhando um papel central para análise do tema da transparência e imprescindível para a compreensão da prática da boa governança. Nesse sentido, variados autores buscam compreender esse conjunto de mecanismos e suas nuances.

O'Donnell (1998), por exemplo, traz a *accountability* em dois estilos: vertical e horizontal. Na primeira forma, ela surge quando há uma estrutura hierárquica entre aquele que detém o poder e quem supervisiona e solicita a prestação de contas. Em resumo, envolve uma relação de poder desigual, onde a prestação de contas ocorre entre autoridades superiores e seus subordinados. Na esfera da administração pública, a *accountability* vertical se manifesta na relação entre o Estado e os cidadãos. Um exemplo claro disso são os processos eleitorais, nos quais os indivíduos exercem sua influência e responsabilidade ao eleger seus representantes.

Já na forma horizontal, ela se apresenta como o produto de uma rede de agências, internas ao estado, que “têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes” (O'Donnell, 1990, p. 43 *apud* Carneiro, 2004, p. 5).

Outros autores, como Smulovitz e Peruzzotti (2000), contudo, apontam uma terceira forma alternativa de *accountability* que é a societal. Trata-se de um sistema de supervisão independente de processos eleitorais, que emprega tanto recursos institucionais quanto não institucionais (tais como ações legais, participação em fóruns de monitoramento e exposição na mídia). Esse modelo se baseia na colaboração de diversas organizações cívicas, movimentos sociais ou veículos de comunicação, com o propósito de evidenciar falhas e lacunas na gestão governamental, introduzir novas pautas na esfera pública e influenciar decisões políticas tomadas por órgãos governamentais. Nesse tipo de *accountability*, o papel das organizações não governamentais emerge como uma ferramenta fundamental, visto que novos atores como associações e movimentos sociais passam a atuar na promoção de um governo mais transparente e efetivo (Carneiro, 2004).

Considerando o exposto, fica evidente a relevância da *accountability* na administração e gestão pública, assim como na promoção da transparência, visto que o nível de governança democrática de um país está intimamente ligado à quantidade de *accountability*, seja ela vertical, horizontal ou societal, presente na sociedade.

Transparência Pública Municipal

A Transparência Pública é um direito constituído em um Estado Democrático de Direito (da Costa, 2013). É um mecanismo essencial que permite ao cidadão acessar informações, conforme assegurado pela Lei de Acesso à Informação de 2011⁵, além de monitorar e avaliar políticas públicas.

Na Carta Magna de 1988, em seu Art. 5º:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O Art. 37 da Constituição Federal de 1988 também dispõe sobre o tema da transparência, destacando-se os pontos que abordam principalmente o Princípio da Publicidade:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

[...]

⁵ A Lei nº 12.527/2011 regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei (Brasil, 1988).

Complementando, o Art. 216 reforça o acesso à informação ao dispor que: “Art. 216 [...] §2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. [...]”

Dentro desse contexto normativo, a Transparência Internacional⁶ se destaca como a entidade responsável pela elaboração do Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), a metodologia empregada para captar dados sobre a transparência dos municípios no Brasil, utilizada no presente estudo. Além de desenvolver a metodologia, essa organização oferece material educativo e treinamento para os avaliadores, garantindo a aplicação consistente dos critérios de avaliação.

O ITGP não apenas mensura a transparência, mas também promove a integridade, o acesso à informação, a participação social, e a governança pública, além de combater a corrupção em diferentes níveis da administração pública. Nesse sentido, a avaliação realizada por meio desse índice funciona como um instrumento essencial para o aprimoramento dos mecanismos municipais, fortalecendo a governança pública e o espaço cívico (Pádua, 2022).

A seguir, serão apresentados os resultados da aplicação do ITGP nos municípios analisados, com o intuito de evidenciar o grau de transparência alcançado e identificar áreas para melhorias nas práticas de governança pública.

Resultados

Resultados por dimensões

Conforme discutido anteriormente, o Índice de Transparência e Governança Pública Municipal (ITGP Municipal) compreende cinco dimensões principais: Administrativo e Governança, Comunicação e Participação, Legal, Plataforma e Transparência Financeira e

⁶ A Transparência Internacional (*Transparency International*) é uma organização não governamental global fundada em 1993, com sede em Berlim, Alemanha. Sua principal missão é combater a corrupção e promover a transparência, a responsabilidade e a integridade nas instituições públicas e privadas ao redor do mundo.

Orçamentária. Dentro dessas dimensões, estão incluídos um total de 59 indicadores, os quais recebem diferentes pesos: 2 para indicadores altamente recomendáveis e 1 para os indicadores considerados recomendáveis, conforme mencionado na introdução deste trabalho.

Na dimensão ‘Legal’, contendo 5 indicadores, destacam-se os indicadores altamente recomendáveis ou obrigatórios: possuir a Lei de acesso à Informação – LAI; possuir o Regulamento de conflitos de interesses e; possuir a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais-LGPD.

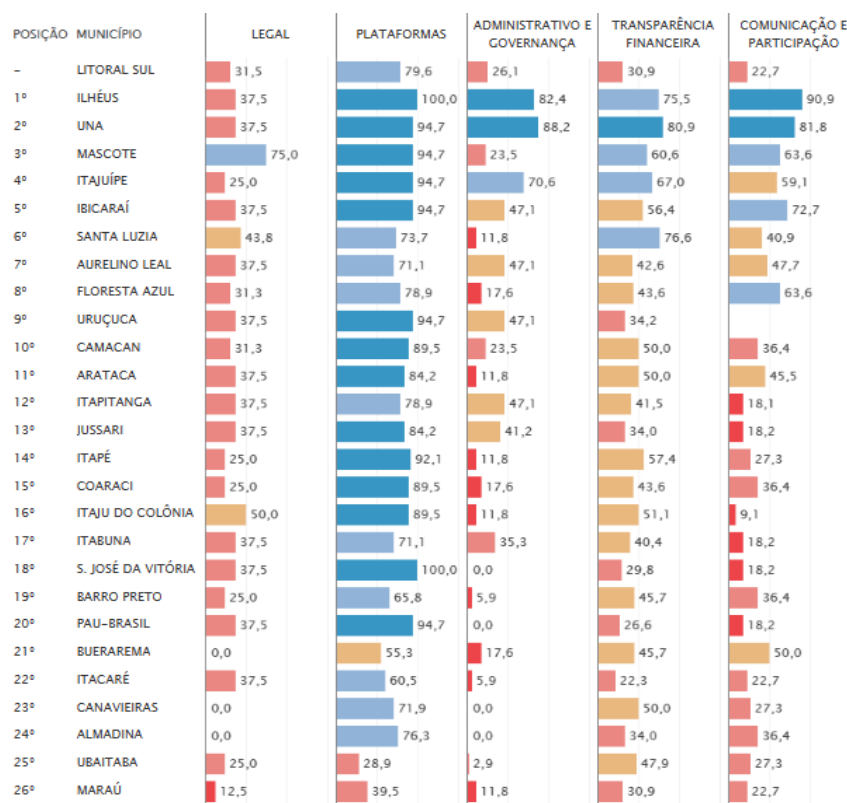
Na dimensão ‘Plataformas’ são avaliados 11 indicadores, dentre os quais destacam-se: Possuir fácil acesso a Ouvidoria; Diário oficial com fácil acesso e; portal de transparência com fácil acesso.

Na dimensão ‘Administrativo e Governança’, 10 indicadores. Cita-se, por exemplo: Agenda do Chefe do Executivo atualizada; Divulgação da estrutura organizacional do governo e; Possuir Órgão de controle interno.

A dimensão ‘Transparência Financeira e Orçamentária’ é a que possui mais indicadores para observação, 25 indicadores, destacam-se: Publicidade mensal dos salários; Publicidade mensal de contratos públicos e de licitações e; Publicidade mensal para acompanhamento de obras públicas.

E, por fim, na dimensão ‘Comunicação, Engajamento e Participação’ são analisados 8 indicadores, entre eles: Anualmente a participação popular na discussão do orçamento; Informações sobre consultas públicas, no último ano e; Informações sobre audiências públicas, no último ano. A figura 1, disposta abaixo, apresenta a porcentagem de transparência dos dados por dimensão analisada, no ano de 2022.

Figura 1 - Ranking de Transparência Municipal, do Litoral Sul da Bahia por dimensões (2022)



Fonte: Instituto Nossa Ilhéus-INI 2022.

Resultado do Ranqueamento dos municípios do Litoral Sul da Bahia

Apresentam-se os resultados alcançados, no Quadro 1, com o ranqueamento dos municípios que compõem o Território de Identidade do Litoral Sul da Bahia, correspondendo a 26 municípios.

A porcentagem do ITGP foi calculada consoante a equação parametrizada elaborada pela Transparência Internacional- Brasil, disponibilizada no site próprio disponibilizada na página próprio e no site do Instituto Nossa Ilhéus, através da planilha do Excel, que de fato é instrumento utilizado pelos pesquisadores, que coletaram as informações.

Quadro 1- Ranqueamento dos municípios do Litoral Sul da Bahia, no ano 2022

Posição 2022	Município	Pontuação 2022	Nível
1	ILHÉUS	77,3	BOM
2	UNA	76,6	BOM
3	MASCOTE	63,5	BOM
4	ITAJUÍPE	63,3	BOM
5	IBICARAÍ	61,7	BOM
6	SANTA LUZIA	49,3	REGULAR
7	AURELINO LEAL	49,2	REGULAR
8	FLORESTA AZUL	47,0	REGULAR
9	URUÇUCA	46,3	REGULAR
10	CAMACAN	46,1	REGULAR
11	ARATACA	45,8	REGULAR
12	ITAPITANGA	44,6	REGULAR
13	JUSSARI	43,0	REGULAR
14	ITAPÉ	42,7	REGULAR
15	COARACI	42,4	REGULAR
16	ITAJU DO COLÔNIA	42,3	REGULAR
17	ITABUNA	40,5	REGULAR
18	SÃO JOSÉ DA VITÓRIA	37,1	RUIM
19	BARRO PRETO	35,8	RUIM
20	PAU BRASIL	35,4	RUIM
21	BUERAREMA	33,7	RUIM
22	ITACARÉ	29,8	RUIM
23	CANAVIEIRAS	29,7	RUIM
24	ALMADINA	29,3	RUIM
25	UBAITABA	26,4	RUIM
26	MARAÚ	23,5	RUIM

Fonte: Elaborado pelos autores com base no ITGP do INI 2022.

Implicações e interpretações dos resultados: uma análise detalhada

Análise por Dimensões

Ao analisar a dimensão ‘Legal’, que trata da conformidade com leis e normas de transparência, verifica-se que essa é a dimensão mais defasada entre os 26 municípios analisados. Apenas o município de Mascote se destacou com uma classificação "Boa", enquanto Maraú foi classificado como "Péssimo". Em Almadina, Buerarema e Canavieiras,

nenhuma das legislações obrigatórias ou recomendadas estava presente, revelando um preocupante falta de adesão às normas legais, o que compromete diretamente a eficácia da administração pública ao reduzir a prestação de contas e dificultar a participação cidadã informada.

Percebe-se, ao analisar os municípios do Litoral Sul da Bahia, que a dimensão ‘Plataformas’, que aborda a presença e a acessibilidade dos dados nos portais públicos como Ouvidoria e Diário Oficial, revelou-se a mais avançada. Ilhéus e São José da Vitória atingiram 100% de conformidade, sendo classificados como "Ótimo", enquanto Ubaitaba e Maraú ficaram na categoria "Ruim". Essa variação demonstra que, embora haja avanços na disponibilização de plataformas digitais, a inconsistência entre os municípios limita a eficácia da administração pública e restringe a participação cidadã, especialmente onde o acesso aos dados é mais difícil.

Ao deparar-se com a dimensão ‘Administrativo e Governança’ que trata de informações sobre a administração pública municipal, revelou uma grande negligência por parte de muitos municípios. Ilhéus e Una foram classificados como "Ótimos", enquanto 11 municípios, incluindo Arataca e Itacaré, foram classificados como "Péssimos". Além disso, Almadina, Canavieiras, Pau-Brasil e São José da Vitória não apresentaram qualquer informação relevante. A ausência de dados atualizados e completos nessa dimensão reflete a falta de compromisso com a transparência, comprometendo a eficácia da governança e dificultando o controle social e a participação ativa da população.

Na dimensão ‘Transparência Financeira e Orçamentária’, que trata da divulgação de informações financeiras e orçamentárias, como salários e despesas públicas, não teve nenhum município classificado como "Péssimo", o que é positivo. Contudo, 9 municípios foram classificados como "Ruins" (Almadina, Itacaré, Jussari, Maraú, Pau Brasil, São José da Vitória e Uruçuca) e somente Una como “Bom”, destacando a necessidade de melhoria na divulgação desses dados essenciais para o controle social. A falta de clareza e detalhamento nas informações financeiras prejudica a capacidade dos cidadãos de monitorar os gastos públicos, o que afeta a confiança na administração municipal e a eficácia de sua atuação.

E, por fim, na dimensão ‘Comunicação, Engajamento e Participação’, que abrange a divulgação atualizada nas redes sociais e portais das prefeituras, grandes deficiências foram destacadas. Maraú não apresentou qualquer informação, enquanto 7 municípios, incluindo

Itabuna e Itapitanga, foram classificados como "Péssimos". Em contrapartida, Ilhéus e Una foram classificados como "Bons". A falta de esforços para envolver a população e promover a participação cidadã reflete uma barreira significativa à transparência e ao engajamento cívico, limitando a eficácia das políticas públicas e a *accountability*.

Ao analisar detalhadamente cada uma das dimensões vê-se que, à exceção da dimensão 'Plataformas', todas as outras são predominantemente classificadas como "Ruins". Essa realidade indica um grande desafio para a transparência municipal na região do Litoral Sul da Bahia. Falta que os municípios adequem-se às leis, a ausência de conformidade com a Lei de Acesso à Informação (LAI) de 2011, por exemplo, que preconiza no seu Art. 8º "É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidos ou custodiadas", mostra que a ausência de transparência afeta negativamente a eficácia administrativa e a participação cidadã, prejudicando a confiança pública e o funcionamento democrático.

Comparando os dados acima com outras realidades, vê-se que, de acordo com a Transparência Internacional Brasil (2024), na observação na Região de Franca- SP (14 municípios):

[...] a transparência sobre obras públicas é falha ou até inexistente em algumas cidades. [...].

[...] Também não publica informações sobre a realização de audiências ou consultas públicas para a discussão de editais de licitação de contratação de obras municipais, o que dificulta a escuta social e a fiscalização dessas obras (Transparência Internacional Brasil, 2024).

Mesmo tratando-se de um conjunto de dados distinto do analisado na presente pesquisa, aborda o universo de 26 municípios no Sul da Bahia e na informação acima, fala-se de 16 municípios na região de Franca, em São Paulo, porém quando observa-se a falta de transparência pública nesse caso, relacionado a obras, ponto esse que também não é diferente no Sul da Bahia. Aqui, há falta de informação de fase do projeto, custos, entre outros e em nenhuma das prefeituras analisadas observou-se audiências ou consultorias públicas relacionadas a licitação para contratação de obras, por exemplo.

Análise dos Municípios

De acordo com os dados coletados e ilustrados na Quadro 1 nenhum dos municípios do Litoral Sul da Bahia atingiu a categoria "Excelente" no Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP). Por outro lado, nenhum deles foi classificado como "Péssimo", o que pode ser visto como um sinal de que há potencial para melhorias. Observou-se que 19,23% (5) dos municípios estão no nível "Bom", 46,15% (12) são classificados como "Regulares", e 34,62% (9) como "Ruins".

Nesse ciclo avaliativo, destaca-se o município de Ilhéus-BA, considerado como o mais transparente em relação à divulgação de informações e dados ao público. Sendo uma das chamadas cidades polo da região, portanto um dos mais importantes municípios do território analisado, estar na primeira colocação pode estimular e contribuir para que os outros municípios analisados sigam esse exemplo.

Em contraponto a essa realidade, encontra-se o município de Maraú-BA, com menor transparência municipal, o que reflete uma administração pública menos eficaz e uma barreira significativa para a participação cidadã. Deve-se notar que o índice de transparência avalia a divulgação dos dados, tanto quanto a atualização desses dados, logo a falta de transparência pode ser explicada por um ou ambos os motivos.

Outro ponto crítico é o município de Itabuna, que divide com Ilhéus o título de cidade polo, um dos maiores do estado e da região e, mesmo assim, encontra-se no limítrofe entre a classificação Regular e Ruim. Dada a sua importância regional, a falta de transparência em Itabuna não só compromete a eficácia da administração local, mas também influencia negativamente a região como um todo, já que poderia ser um exemplo de boas práticas para os outros municípios.

Os dados do ITGP de 2023, do projeto de pesquisa "Acompanhamento da Transparência no Território Litoral Sul da Bahia" (UESC), revelam que Itajuípe foi o único município a alcançar a classificação "Excelente" neste ciclo, com um índice de 85,0%, demonstrando um esforço conjunto para melhorar a transparência. Em contraste, Ilhéus e Itabuna tiveram quedas em seus índices, com 61,9% e 26,9%, respectivamente. Isso evidencia uma oscilação na eficácia administrativa e na capacidade dos municípios de manter um padrão elevado de transparência e participação cidadã.

Ressalta-se que a mensuração do ITGP indica a atenção desses municípios à existência e à influência de políticas públicas, legislação, ações governamentais e práticas de transparência, dados abertos, participação, transformação digital, integridade e combate à corrupção. Isso proporciona à sociedade uma maneira de acompanhar e, conseqüentemente, cobrar mudanças e acesso fácil e atualizado aos dados para todos, assim, a variação nesses índices sinaliza a necessidade de um compromisso contínuo com a transparência, essencial para uma administração pública eficaz e para o fortalecimento da participação cidadã.

A baixa transparência dos municípios é um ponto abordado ao longo da pesquisa e isso é corroborado com as informações como a falta de legislações nos sites dos portais municipais, mesmo sendo uma exigência legal, a falta de divulgação de informações financeiras importantes como o pagamento de salários atualizados, portal de compras, receitas e despesas que devem ter a atualização do último ano, sendo que, na maioria dos portais, essas informações não eram apresentadas ou estava defasada.

Para além disso, A Transparência Internacional Brasil (2024) fala sobre o Observatório Social do Brasil–Franca (2024), que também realiza o Ranking do ITGP em 16 municípios da região de Franca (SP) trouxe que: “A avaliação 2024 revela um cenário ruim de transparência e governança pública na região, onde apenas dois municípios conseguiram se classificar como “regulares” [...] e todos os demais 14 municípios, incluindo Franca, foram classificados como nível “ruim”.” Isso demonstra que, há notoriedade entre as regiões analisadas, mesmo que haja diferença de localidade e quantidade de município, a problemática da falta de transparência municipal não ocorre só no Território de Identidade do Litoral do Sul da Bahia.

Desafios e perspectivas futuras

Segundo Matias-Pereira (2006), a transparência efetiva do Estado se concretiza mediante o acesso do cidadão à informação governamental. Isso implica não apenas a divulgação dos relatórios exigidos por leis e regulamentos, como os relatórios fiscais e financeiros, mas também a disponibilização de informações detalhadas sobre o desempenho, projetos e realização de metas em áreas essenciais para a comunidade, tais como saúde,

educação, cultura, transporte, saneamento, entre outras (Cruz et al., 2012). Dessa forma, diante dos resultados apresentados anteriormente, nota-se que os municípios do Litoral Sul da Bahia têm enfrentado desafios significativos em relação à transparência em suas gestões públicas, principalmente no que tange às dimensões da legislação e da comunicação, engajamento e participação.

Apesar de alguns avanços, a região ainda carece de uma cultura de transparência efetiva, refletida na falta de conformidade com legislações como a Lei de Acesso à informação (LAI) na ausência de estruturas normativas adequadas, posto que nenhum dos 26 municípios avaliados, por exemplo, instituiu um Conselho de Transparência e Combate à Corrupção, instrumento que tem por finalidade primordial assegurar a participação ativa da sociedade e fomentar o controle social. Nesse contexto, um dos principais desafios enfrentados reside na carência de comunicação eficaz e no engajamento dos cidadãos. A ausência de plataformas acessíveis e atualizadas para a divulgação de informações relevantes, aliada à falta de instrumentos públicos específicos, dificulta o acesso dos cidadãos aos dados públicos e compromete a participação ativa da sociedade nos processos decisórios.

Diante dessa realidade, torna-se fundamental direcionar investimentos para implementar melhorias significativas nesse âmbito. A criação e manutenção de portais específicos para divulgação de informações, como os implementados por Ilhéus e Itajuípe, podem ser uma estratégia eficaz para aumentar a transparência e promover a participação da comunidade. Nesse sentido, a internet, responsável por significativas mudanças no processo de comunicação, desempenha um papel essencial na disseminação de informações e no oferecimento de serviços à população (Pieranti, Rodrigues, Peci, 2008), e deve ser utilizada como fomento para as ferramentas de comunicação modernas, como redes sociais e aplicativos móveis, visto que elas podem facilitar o acesso dos cidadãos à informação e estimular o diálogo entre governo e sociedade.

É imperativo explorar ainda mais iniciativas que possam fortalecer a transparência e a participação cidadã nos processos governamentais. Assim, além das propostas mencionadas, outras estratégias podem incluir a implementação de programas de capacitação para servidores públicos sobre políticas de transparência, a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação da transparência nas gestões municipais, bem como a promoção

de campanhas educativas e de conscientização da população sobre a importância da transparência para a construção de sociedades mais justas e democráticas.

Ademais, é importante ressaltar que ao implementar essas estratégias e políticas, os municípios do Litoral Sul da Bahia não apenas promoverão uma gestão mais transparente e responsável, mas também contribuirão para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela ONU para 2030, em especial o ODS 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Essas metas globais não apenas delineiam aspirações para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental, mas também servem como um guia para orientar as políticas e práticas ao nível local, nacional e internacional (Silva, 2018).

Assim, o alinhamento das ações para promover a transparência com os ODS é essencial, pois não apenas contribui para o fortalecimento das instituições democráticas e a prevenção da corrupção, mas também ajuda a alcançar uma série de outros objetivos relacionados ao desenvolvimento sustentável. Ao priorizar a transparência, os municípios do Território de Identidade do Litoral Sul da Bahia não apenas cumprirão com suas responsabilidades democráticas, mas também contribuirão ativamente para um futuro com sociedades pacíficas e inclusivas, com garantia do acesso à justiça e instituições eficazes.

Considerações finais

A transparência municipal no Território de Identidade do Litoral Sul da Bahia emerge como um tema crucial não apenas para a governança democrática, mas também para a eficácia da administração pública e a participação cidadã, pilares essenciais para o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Este estudo investigou a transparência e governança pública em 26 municípios da região, revelando que a ausência de práticas transparentes tem impactos diretos e negativos na eficiência administrativa e na capacidade dos cidadãos de se envolverem ativamente nas decisões governamentais.

Os resultados obtidos através do ITGP indicam que a maioria dos municípios avaliados enfrenta deficiências substanciais, especialmente nas dimensões relacionadas à legislação, comunicação, participação e gestão administrativa. Essas lacunas não apenas comprometem o cumprimento da LAI, mas também limitam a capacidade da administração

pública de operar com eficácia, dado que a falta de transparência impede o adequado monitoramento e controle social, reduzindo a confiança pública e a eficácia das políticas públicas.

Diante desse panorama, é evidente que a promoção da transparência vai além da simples divulgação passiva de informações. Ela requer um compromisso ativo com a integridade, responsabilidade e prestação de contas por parte das autoridades municipais. Recomenda-se a implementação de plataformas acessíveis e eficazes, como Ouvidorias e Diários Oficiais digitais, para fortalecer a participação pública e permitir um controle social efetivo sobre os recursos públicos e políticas municipais. A criação de mecanismos de *feedback* e canais de comunicação claros entre a administração e a comunidade também é essencial para melhorar a transparência e a *accountability*.

Portanto, diante dos desafios identificados, é imperativo que os municípios analisados adotem medidas concretas para fortalecer suas políticas de transparência e governança. Isso inclui a revisão e atualização constante das plataformas de divulgação de informações, a implementação de capacitação para servidores públicos e a criação de mecanismos formais de participação cidadã, como Conselhos de Transparência e Combate à Corrupção. Além disso, é crucial alinhar essas ações com os ODS estabelecidos pela ONU, que visam promover a paz, a justiça e instituições eficazes. Ao adotar essas iniciativas, os municípios não apenas atenderão aos padrões internacionais de boa governança, mas também criarão um ambiente onde a confiança pública e a eficiência administrativa podem prosperar, beneficiando diretamente toda a comunidade local e contribuindo para um futuro mais inclusivo e sustentável.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. **Lei n. 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 n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 25/03/2024.

BRASIL. **Decreto n. 9.203**, de 22 de nov. de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, [2017]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm>. Acesso em: 22/03/2024.

CARNEIRO, C. B. L. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, n. 13, p. 1-14, 2004.

CRUZ, C. F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. In: **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/S6N6r6z7B6DP8ypHYmWQDdJ/?format=pdf>>. Acesso em 11/03/2024.

DA COSTA, I. N. et. al. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: CGU, ed. 1, p. 52, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

HARMON, F. M.; OLIVEIRA, R. T.; CASTRO, J. T. P. **Teoria das Organizações para a Administração Pública**. Fondo de Cultura Económica, 1999.

Instituto Nossa Ilhéus- INI. **Ranking de Transparência dos Municípios do Litoral Sul da Bahia**. 2022. Disponível em: <<https://nossailheus.org.br/transparentometro/>>.

Instituto Nossa Ilhéus- INI. **Ranking de Transparência e Governança Pública dos Municípios do Litoral Sul da Bahia**. 2022. Disponível em: <<https://nossailheus.org.br/transparentometro/>>.

LIMA, A. F.; DOMINGUEZ, M.; REIS, V. **Nota Metodológica**: índice de transparência e governança pública (ITGP) poder executivo municipal (Metodologia para análise da transparência, governança pública e participação cidadã em municípios brasileiros), *Transparência Internacional- Brasil*, p.18, 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº 44, p. 27-55, 1998.

PÁDUA, L. **Transparência, Governança Pública e Participação Cidadã**- Como medir e cobrar transparência na sua cidade? Guia passo a passo índice de transparência pública executivo municipal, *Transparência Internacional- Brasil*, p.1-8, 2022.

PEREIRA, J. M. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S.; PECCI, A. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: **Organizações & Sociedade**, n. 46, v. 15, p. 39-55, Rio de Janeiro, 2008.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. In: **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, n. 11(1): p. 21-34, maio, 2011. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em: 20/09/2024.

SILVA, E. R. A. C. **Agenda 2030: ODS-Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável**. 2018.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability: the other side of control. In: SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. (Org.). **Enforcing the rule of the law: the politics of societal accountability in Latin America**. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2000.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **Recomendações de Transparência e Governança Pública para Prefeituras**. São Paulo: Transparência Internacional – Brasil/Instituto de Governo Aberto, 2022. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/recomendacoes-para-prefeituras/>>. Acesso em: 10/03/2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **Municípios da Região de Franca-SP, 2024**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/itgp/regiao/regiao-de-franca-sp/>>. Acesso em: 20/09/2024.