

Accountability societal enquanto mecanismo de controle e transparência das ações de privatização da educação

Accountability in society as a mechanism for control and transparency of education privatization actions

Accountability social como mecanismo de control y transparencia de las acciones de privatización de la educación

Maria Vieira Silva¹

Universidade Federal de Rio Grande do Norte, Brasil

Leonice Matilde Richter²

Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Viviane Viana³

Universidade Federal de Uberlândia, Brasil

Resumo

O presente artigo aborda como a transparência, enquanto mecanismo de *accountability*, pode se constituir em estratégia de controle social da privatização da educação, e, paradoxalmente, como a opacidade de dados das ações governamentais pode comprometer princípios republicanos de acompanhamento da gestão pública, conforme preconiza dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Apresentaremos sínteses de um estudo bibliográfico e de uma pesquisa documental realizada em legislações que normatizam o controle social dos atos de governos e em portais da transparência da mesorregião do norte de Minas Gerais. Problematizaremos aspectos lacunares dos controles democráticos e de *accountability* das diversificadas formas de privatização nos municípios e seus efeitos sobre o monitoramento da máquina estatal pela sociedade civil. Para tanto, enfocaremos: conceituações de *accountability*; normas e instrumentos jurídicos sobre o controle social; principais tendências de organização dos portais de transparência nos municípios de pequeno, médio e grande porte; categorização das ações privatistas elencadas nos portais de transparência, evidenciadas nos contratos com entidades de natureza privada. As conclusões do estudo

¹ Universidade Federal de Rio Grande do Norte (UFRN). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4510-0844>. E-mail: https://orcid.org/0000-0002-4510-0844.

² Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7109-3257>. E-mail: leonice@ufu.br.

³ Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-1205-5893>. E-mail: viviane.viana@ufu.br.



evidenciam inconsistências expressivas no cumprimento da Lei de Transparência e em suas ferramentas de monitoramento, em razão do caráter omissivo dos instrumentos para a vigilância social. Foram identificadas 476 ações de privatização, entretanto, dos 89 portais consultados na referida região, apenas 01 (um) possui filtro eficiente para localização dos contratos com entidades privadas. A inexistência de um sistema de avaliação e regulação das ferramentas de transparência, comprometem a efetividade do controle social sobre os atos de governo e sobre a proliferação da privatização, em específico.

Palavras-chave: privatização da educação; *accountability*; portais da transparência.

Abstract

This article addresses how transparency, as an accountability mechanism, can serve as a strategy for social oversight regarding the privatization of education. Conversely, it examines how the lack of data transparency concerning government actions can undermine republican principles of public management oversight, as mandated by constitutional and sub-constitutional provisions. We present a synthesis of a literature review and documentary research analyzing legislation governing social oversight of government actions and transparency portals in the Northern Minas Gerais mesoregion. We critically examine gaps in democratic control and accountability mechanisms regarding the diverse forms of privatization at the municipal level, as well as their impact on civil society's monitoring of the state apparatus. To this end, we focus on: concepts of accountability; legal norms and instruments regarding social oversight; key organizational trends in transparency portals across small, medium, and large municipalities; and the categorization of privatization initiatives listed on these portals, as evidenced by contracts with private entities. The study's findings reveal significant inconsistencies in compliance with the Transparency Law and the effectiveness of monitoring tools, largely due to the inadequacy of instruments designed for social oversight. While 476 privatization initiatives were identified, only one of the 89 portals consulted in the region featured an efficient filter for locating contracts with private entities. The absence of a system to evaluate and regulate transparency tools compromises the effectiveness of social oversight regarding government actions and, specifically, the proliferation of privatization.

Keywords: privatization of education; *accountability*; transparency portals.

Resumen

El presente artículo aborda cómo la transparencia, como mecanismo de rendición de cuentas, puede constituirse en una estrategia de control social de la privatización de la educación y, paradójicamente, cómo la opacidad de los datos de las acciones gubernamentales puede comprometer los principios republicanos de seguimiento de la gestión pública, conforme lo preconizan las disposiciones constitucionales e infraconstitucionales. Presentamos síntesis de un estudio bibliográfico y de una investigación documental realizada en legislaciones que norman el control social de los actos de gobierno y en portales de transparencia de la mesorregión del norte de Minas Gerais. Problematicamos aspectos lacunares de los controles democráticos y de rendición de cuentas de las diversificadas formas de privatización en los municipios y sus efectos sobre el monitoreo de la maquinaria estatal por parte de la sociedad civil. Para ello, nos enfocamos en: conceptualizaciones de rendición de cuentas; normas e instrumentos jurídicos sobre el control social; principales tendencias de organización de los portales de transparencia en los municipios de pequeño, mediano y gran porte; categorización de las acciones privatizadoras enumeradas en los portales de transparencia, evidenciadas en los contratos con entidades de naturaleza privada. Las conclusiones del estudio evidencian inconsistencias significativas en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y en sus herramientas de monitoreo, debido al carácter omissivo de los instrumentos para la vigilancia

social. Se identificaron 476 acciones de privatización; sin embargo, de los 89 portales consultados en dicha región, solo uno posee un filtro eficiente para la localización de los contratos con entidades privadas. La inexistencia de un sistema de evaluación y regulación de las herramientas de transparencia compromete la efectividad del control social sobre los actos de gobierno y sobre la proliferación de la privatización, en específico.

Palabras clave: Privatización de la educación; Accountability; Portales de Transparencia.

INTRODUÇÃO

A intensificação dos processos de privatização tem provocado incidências sobre as estruturas básicas da sociedade contemporânea, uma vez que se substantiva em condições basilares para as novas configurações da esfera pública, impondo remodelações da ação estatal, destituindo as políticas sociais de seu caráter público, transformando-as em “serviço-mercadoria”. A privatização da educação não ocorre de forma unívoca e suas formas mudam com o tempo e em relação a contextos específicos, redefinem a correlação entre Estado e mercado, mediante a comoditização de bens públicos e degenerescência de princípios fundamentais da justiça social.

As análises aqui apresentadas têm como objetivos contribuir com o fomento do debate sobre a transparência, enquanto mecanismo de *accountability* sobre os processos de privatização. Problematizaremos as potencialidades da transparência enquanto estratégia de controle social da privatização da educação no âmbito da administração pública dos municípios e, paradoxalmente, como a opacidade de dados e ações governamentais pode comprometer princípios republicanos de acompanhamento da gestão pública, conforme preconiza o artigo 5º da Constituição Federal: “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Para tanto, apresentaremos sínteses oriundas de um estudo bibliográfico e de legislações que normatizam o controle social dos atos de governos, bem como os formatos dos portais da transparência de prefeituras da mesorregião do norte de Minas Gerais. O referido *locus* é um recorte de uma pesquisa em rede intitulada [...] desidentificada para garantir anonimato. O detalhamento dos critérios para seleção da região será feito por ocasião da publicação do artigo],

Nos referenciaremos na categoria *accountability* societal enquanto mecanismo para aprimorar o desempenho institucional mediante o envolvimento da sociedade e competência de resposta do Estado e das organizações para garantir o acompanhamento e fiscalização do desempenho deste ente. Analisaremos aspectos lacunares dos controles democráticos e *accountability* das diversificadas formas de privatização nos municípios e seus efeitos intrínsecos sobre o monitoramento da máquina estatal pela sociedade civil e o caráter omissivo dos instrumentos de transparência para a vigilância social dos atos de governo.

EDUCAÇÃO É DA NOSSA CONTA: CONCEITUAÇÕES, NORMAS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS SOBRE O CONTROLE SOCIAL

O controle social atua como antídoto ao patrimonialismo visando a garantia da gestão pública transparente. Os princípios da administração pública estão dispostos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Tais princípios são pilares fundamentais para ancoragem dos sistemas administrativos de todos os entes federados. Para a abordagem do objeto de reflexão aqui disponibilizado, abordaremos, especificamente, o princípio da Publicidade, em razão de sua importância para a garantia da transparência e divulgação oficial dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, permitindo o controle social, por parte da sociedade civil.

O princípio da publicidade está relacionado à transparência do Estado e de seus representantes como também ao direito dos cidadãos de serem informados quanto aos atos administrativos. Destarte, este princípio indica que os atos da administração pública devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, uma vez que tal mecanismo garante a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos:

Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet (Novais de Paula, 2021, p. 42).

O princípio da publicidade da Administração Pública possui, pois, um amplo espectro uma vez que abrange toda atuação estatal, tanto no que concerne ao aspecto de divulgação oficial de seus atos como publicização da conduta interna de seus agentes. Segundo Meireles (2009), a publicidade abrange os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Com efeito, esses documentos públicos podem ser examinados por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.

Conforme o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, é direito fundamental dos cidadãos receber dos órgãos públicos as informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, sob pena de responsabilidade do agente público, ressalvadas aquelas informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O princípio constitucional da publicidade indica a necessidade de ampla divulgação dos atos da Administração, possibilitando a legitimidade do controle da conduta dos agentes administrativos. Tais conquistas cidadãs e anti-patrimonialistas foram regulamentadas pela Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), a qual foi sancionada para alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal. A referida lei obriga a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a disponibilizarem informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira em tempo real na internet. Com efeito, devem ser publicados: arrecadação de receitas, despesas, repasses de verbas, licitações e contratos.

Em 2011 foi sancionada a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011), a qual regulamenta o direito constitucional de qualquer cidadão solicitar e receber informações públicas de órgãos dos três Poderes. Sob tal perspectiva, obriga a administração pública a publicar em seus portais dados de interesse coletivo (como estrutura organizacional, repasses, salários de servidores e licitações). Além disso garante que qualquer pessoa faça um pedido de informação. O órgão tem um prazo de 20 dias (prorrogável por mais 10) para responder.

Vale ressaltar que a Lei nº 12.527/2011 preconiza também a publicização de informações por parte de entidades privadas que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas (Lei nº 12.527/2011).

Esta prescrição da legislação constitui-se em um recurso importante para a transparência do uso de recursos públicos destinados à iniciativa privada, possibilitando maior monitoramento das relações estabelecidas entre as esferas públicas e privadas que tem se reverberado no contexto da prática, culminando em práticas privatistas.

Na seção que segue, apresentaremos sínteses sobre *accountability*, enfocando os paradoxos envolvidos na polissemia deste conceito. Posteriormente apresentaremos elementos de uma pesquisa realizada nos portais de transparência, problematizando a efetividade deste dispositivo de controle.

ACCOUNTABILITY: MARCOS CONCEITUAIS

A conceitualização da *accountability* é marcada por divergências. Conforme Afonso (2009), trata-se de um conceito polissêmico e complexo, o que explica as diferentes interpretações e posicionamentos acerca de sua definição e aplicação. Segundo Mulgan (2000) o conceito foi ampliado para além dos sentidos de responsabilização e prestação de contas e, com essa expansão, torna-se necessária maior precisão de conceituação e categorização nos diferentes contextos de uso.

Pinho e Sacramento (2009, p. 1348) afirmam que a *accountability* “[...] encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei e envolve a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”. De acordo com Mulgan (2000), um dos sentidos mais consensuais da *accountability* refere-se ao processo de ser chamado a “dar conta” de algo perante uma autoridade. Pressupõe interação social e

intercâmbio entre sujeitos: de um lado, aqueles que demandam explicações e respostas; de outro, aqueles que devem fornecê-las. Pressupõe, ainda, relações de autoridade, nas quais determinados atores possuem o direito de exigir justificativas e, eventualmente, impor sanções.

Nessa lógica, torna-se necessário problematizar os modelos de responsabilização, bem como os princípios que orientam a prestação de contas. Como e para que ela é realizada? Quem possui legitimidade para requerer a prestação de contas e definir aquilo que constitui responsabilidade? Tais questões revelam que a *accountability* não se reduz a um procedimento técnico-administrativo, mas envolve disputas políticas, concepções de gestão e diferentes entendimentos acerca da responsabilidade pública.

No Brasil, o debate em torno do significado da *accountability* remonta às últimas décadas, como no texto clássico de Campos (1990), em que se questionava, no âmbito da administração pública, quando poderíamos traduzir essa palavra no país, especialmente porque nos faltava o próprio conceito e a cultura, e não apenas a tradução em si. Essa autora retoma as definições de Mosher (1968) e aponta a *accountability* como responsabilidade objetiva (por se dar fora de si mesma), ou seja, envolveria a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa em relação a algum tipo de desempenho. Por isso, para Campos (1990), o termo está associado à cultura das sociedades mais desenvolvidas democraticamente.

Diante da necessidade de proteção dos cidadãos contra a má conduta burocrática na administração pública, a *accountability* estaria relacionada aos direitos dos cidadãos frente a possíveis falhas do governo ou de qualquer agente que atue na função pública. Assim, o Estado não poderia desenvolver, de forma isenta, sua própria avaliação de desempenho. Ao contrário, caberia aos cidadãos exercer a fiscalização, não de maneira individual, mas por meio da cidadania organizada, a qual requer a prestação de contas da qualidade dos serviços oferecidos no espaço público (Richter, 2015).

Para Campos (1990) a *accountability* depende da organização de cidadãos conscientes de seus direitos, dos mecanismos legítimos que emanam da sociedade e da participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas. No contexto brasileiro, os avanços na institucionalização de mecanismos de transparência,

publicização e prestação de contas, expressos, por exemplo, nos Portais da Transparência, podem ser compreendidos como parte desse movimento.

Portanto, diante de um contexto constitucional em que o Estado atua por meio de políticas públicas, tornam-se necessários mecanismos de controle e constrangimento institucional quando este não cumpre suas atribuições e obrigações perante a sociedade, o que requer processos de *accountability*. Para Duarte (2004) nas Constituições do Estado Social, o principal desafio é controlar a omissão do Estado na efetivação dos direitos sociais. Evidencia-se, assim, o Estado como passível de constrangimento e responsabilização pelo não cumprimento de suas obrigações. Contudo, muitos mecanismos são criados pelo próprio Estado como forma de limitar a participação efetiva de organizações sociais capazes de exigir o atendimento do interesse público. Nesse contexto, os mecanismos de controle “de cima para baixo” são fortalecidos, enquanto o controle exercido pelos cidadãos permanece negligenciado (Campos, 1990).

No campo educacional, predominam críticas aos processos de responsabilização unilateral das escolas baseados em testes padronizados e à consequente desresponsabilização do Estado pela garantia das condições de qualidade da educação (Freitas, 2012; Richter, Silva, 2021). Embora pertinentes, tais críticas não devem resultar na rejeição da *accountability* sem a problematização de suas diferentes perspectivas, finalidades e usos, pois isso pode enfraquecer mecanismos de controle social, fiscalização e responsabilização do Estado pelo cumprimento de suas obrigações públicas. Nessa perspectiva, o problema não está na *accountability* em si, mas em sua apropriação como instrumento de responsabilização unilateral. Por isso, é necessário construir processos de baseados na participação e na responsabilidade compartilhada entre os diferentes sujeitos e instâncias envolvidos na garantia do direito à educação de qualidade (Richter, 2015).

Compreende-se que a rejeição indiscriminada da *accountability* pode favorecer modelos de gestão com menor transparência e responsabilização, restringindo o acesso da sociedade às informações e enfraquecendo os mecanismos de controle social sobre a ação estatal. Na análise de Afonso (2012, p. 477), nas últimas décadas a problemática da *accountability* foi, normalmente, enclausurada nas “[...] lógicas de pensamento único, neoconservador e neoliberal”. Por essa razão, defende a necessidade de resgatar criticamente a discussão em perspectivas mais democráticas

e progressistas. Nas últimas décadas, o Estado brasileiro tem implementado mecanismos de estímulo à prestação de contas, como os portais da transparência. Entretanto, ainda centraliza a condução desses processos, bem como a definição de quem deve prestar contas e de que modo isso deve ocorrer.

A análise ampliada da conceitualização da *accountability* no âmbito da implementação das políticas públicas, entendida como uma forma de avaliar o Estado em ação, conduz à reflexão sobre os mecanismos de acompanhamento e controle das ações governamentais. Nessa perspectiva, destacam-se as exigências de transparência, publicização e disponibilização de espaços para a avaliação social das ações do Estado, especialmente por meio do acompanhamento das informações divulgadas nos Portais da Transparência. Conforme abordamos na seção anterior, tais mecanismos resultam de um longo processo de mobilização social em defesa do direito à informação e do controle democrático da gestão pública, materializado em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais. Esse arcabouço legal fortaleceu os mecanismos de *accountability* ao assegurar aos cidadãos o acesso às informações produzidas e mantidas pelos órgãos e entidades dos três Poderes e de todas as esferas federativas (União, estados, Distrito Federal e municípios), ampliando as possibilidades de acompanhamento, fiscalização e controle social da atuação estatal. Entretanto, a imersão na realidade empírica, nos permite constatar que tais mecanismos ainda se mostram frágeis para garantir o monitoramento fidedigno dos mecanismos de privatização da educação.

O processo de privatização na educação ocorre de forma multiforme e multifacetada e assume longa duração, atravessando diferentes contextos históricos. Conforme já afirmavam Donahue (1992) e Silva (2001), a privatização envolve diferentes modalidades complementares: fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); fornecimento privado com financiamento privado (privatização total) e fornecimento público com gestão privada (privatização da dinâmica educacional). Em linhas gerais, as consequências de tal hibridismo é o aprofundamento e expansão dos modelos gerenciais mercantis em detrimento dos princípios republicanos da escola cidadã e popular, construídos, historicamente, com o protagonismo das lutas sociais de movimentos da sociedade civil.

Com a proliferação e diversificação dos processos privatistas, o tradicional conceito de privatização como venda dos ativos públicos ao setor privado se metamorfoseou em um largo espectro composto por múltiplas ações, tais como: concessões, terceirizações, securitizações, regulação estatal e as chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs), dentre outros. Ball e Youdell (2008), ressaltam que é mais adequado falar em “privatizações” em razão da variedade de seus formatos e arranjos estratégicos entre o Estado e o setor privado. Os autores categorizam a privatização em duas modalidades: a privatização endógena e a privatização exógena. A privatização endógena, ou privatização na educação, está intimamente relacionada com a importação das concepções, técnicas e práticas do setor privado. Opera para tornar o setor público e as escolas semelhantes a empresas. O segundo tipo, ou seja, a privatização exógena, ou privatização da educação, envolve um processo de abertura dos serviços públicos para a atuação do setor privado e para as formas explícitas de privatização. Em ambas as modalidades prevalece o estabelecimento das conexões entre a dinâmica educacional e a dinâmica empresarial, mediante o alinhamento da educação escolar aos princípios, práticas, ideologias, visões, normas, condutas, linguagens e desígnios do setor mercantil.

Na seção que segue, enfocaremos ações vinculadas às duas mencionadas modalidades de privatização com prevalência do “fornecimento público com gestão privada (privatização da dinâmica educacional)” conforme tipologia realizada por Silva (2001), a partir da categorização de ações contratuais apreendidas nos portais de transparência dos municípios da mesorregião do Norte de Minas.

A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NA REGIÃO NORTE DE MINAS GERAIS

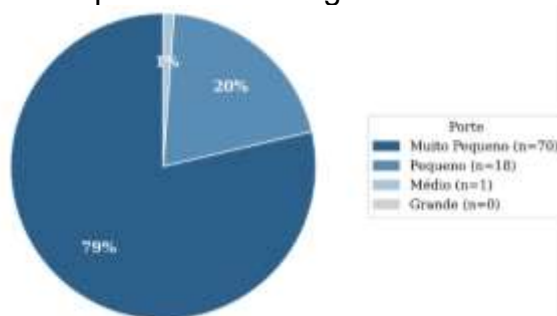
A coleta de dados, realizada nos Portais da Transparência dos 89 municípios do Norte de Minas, apreendeu informações concernentes a contratos educacionais firmados entre os entes municipais e instituições do setor privado, buscando identificar a natureza das relações estabelecidas entre o poder público e os agentes privados.

Os municípios que compõem a mesorregião em tela foram classificados de acordo com a tipologia adotada pelo Ministério das Cidades⁴ e foram analisados e

⁴ <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/politica-nacional-de-desenvolvimento-urbano/tipologias-urbanas>

categorizados em: Muito Pequeno porte, com até 20 mil habitantes; Pequeno porte, entre 20 mil e 100 mil habitantes; Médio porte, entre 100 mil e 750 mil habitantes e Grande porte aqueles que têm mais de 750 mil habitantes. Com base nesta classificação, o Gráfico 1 apresenta a distribuição dos municípios da mesorregião Norte de Minas, de acordo com respectivo porte populacional.

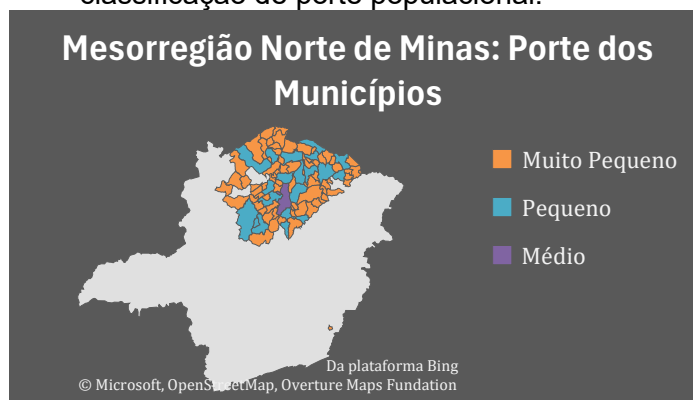
Gráfico 1- Porte dos Municípios da Mesorregião de Norte de Minas (n=89).



Fonte: IBGE. Organizados pelas autoras.

O Gráfico evidencia o predomínio de municípios agrupados na categoria Muito Pequeno Porte, totalizando 70 municípios. Os classificados no agrupamento de Pequeno Porte somam o total de 18. Há apenas um município de Médio Porte e, na mesorregião em tela, não existe nenhum município de Grande Porte. Portanto, há um elevado número de municípios, mas com população reduzida, conforme o mapa abaixo, se estendendo do interior do estado mineiro e fazendo divisa com o estado da Bahia.

Imagem 1 – Distribuição dos municípios da mesorregião do Norte de Minas de acordo com a classificação de porte populacional.



Fonte: IBGE.

As informações referentes aos processos de privatização da educação coletadas nos Portais da Transparência foram organizadas e registradas em planilhas para sistematização em gráficos e tabelas identificando nome do município; população; nº do processo; nº do contrato; tipo (contrato ou convênio); contratação de Organizações Sociais – OS; termos de parceria e/ou contratos entre governos e organizações privadas para a oferta escolar); valor do contrato ou convênio (R\$); vigência (início e término); contratada (CNPJ/nome); instituição de destino; observações; *links* da prefeitura e/ou do Portal da Transparência; *links* dos dados do município no IBGE; data de realização da consulta ao portal; e uma aba destinada ao registro de outras informações consideradas necessárias.

Os Portais da Transparência se constituem em instrumentos de transparência ativa da administração pública, materializados por meio de plataformas eletrônicas que devem ser mantidas pelos órgãos públicos de todos os entes federativos (União, estados, DF e municípios) para divulgar informações sobre a gestão pública. Desse modo, garantem que qualquer cidadão possa acompanhar a arrecadação, a destinação dos recursos públicos e os processos pelos quais ocorre sua aplicação. Trata-se de importantes instrumentos de controle social, fiscalização e *accountability*, que fortalecem a publicidade, a participação social e, conseqüentemente, a gestão democrática da coisa pública.

Ao disponibilizarem informações sobre receitas, despesas, contratos, licitações e demais atos administrativos, os Portais da Transparência constituem importantes fontes documentais para investigações no campo das políticas públicas e da educação. Na análise dos 89 municípios, observou-se a recorrência das seguintes informações: receitas arrecadadas, despesas realizadas, licitações e contratos, convênios e transferências de recursos, folha de pagamento dos servidores, execução orçamentária e relatórios de gestão fiscal. Em alguns casos, os portais também disponibilizam informações sobre programas e ações governamentais, além de comunicados e iniciativas específicas dos próprios municípios.

Contudo, ao longo da pesquisa realizada na mesorregião Norte de Minas, a análise permitiu evidenciar que os Portais da Transparência apresentam configurações bastante diversas, seguindo padrões distintos de acordo com os modelos adotados pelas empresas contratadas para sua implementação e manutenção, informação normalmente disponibilizada ao final das páginas

eletrônicas. A ausência de padronização entre os portais dos entes municipais constitui um limite importante para pesquisas que se dedicam ao acompanhamento e à análise das ações executadas pela administração pública. Embora os entes federativos possuam autonomia administrativa para definir os modelos de organização e funcionamento de seus portais, tal autonomia não pode resultar na adoção de estruturas que dificultem o acesso às informações públicas. Isso porque a legislação federal estabelece parâmetros nacionais para a transparência pública, determinando que as informações sejam disponibilizadas de forma clara, acessível e de fácil compreensão para os cidadãos.

Tal constatação evidencia, ainda, a ausência de uma atuação mais efetiva da União no que se refere à assistência técnica necessária para orientar os municípios quanto ao atendimento dos preceitos estabelecidos pela Lei nº 12.527/2011 e, quando necessário medidas para a garantia da lei federal. Em seu Art. 5º, já mencionado no texto, a referida legislação define que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, assegurando que este seja franqueado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Entretanto, a pesquisa revelou dificuldades significativas de acesso às informações nos portais consultados, em razão da inexistência, em muitos casos, de informações ou da precariedade de ferramentas básicas de navegação, tais como mecanismos de busca, opções de refinamento e filtros capazes de conduzir o usuário às informações desejadas. Não raramente, o acesso aos dados requer a navegação por diversas páginas e a abertura sucessiva de *links*, e muitas vezes sem alcançar a documentação referente aos contratos analisados. Em muitos casos, observa-se, a ausência dos documentos comprobatórios, mesmo quando o portal apresenta campos específicos destinados ao seu armazenamento.

Essa realidade contraria o disposto no Art. 8º da Lei nº 12.527/2011, que estabelece, em seu § 2º, que os órgãos e entidades públicas devem utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem para garantir a divulgação de informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores. Além disso, o § 3º do mesmo artigo determina que tais sítios eletrônicos devem atender a requisitos específicos voltados à garantia do acesso, da transparência e da usabilidade das informações disponibilizadas ao cidadão.

Evidencia-se, ainda, a dificuldade de obtenção de retorno por meio dos canais de ouvidoria, mesmo quando os contatos eletrônicos são disponibilizados nas páginas institucionais. Nesse contexto, observa-se que, em lugar da transparência e do acesso facilitado à informação preconizados pela legislação, o cidadão frequentemente se depara com obstáculos à obtenção dos dados de seu interesse, sendo obrigado a despendar tempo considerável e grande persistência para localizar informações que deveriam estar prontamente acessíveis. Tal realidade compromete a efetividade dos mecanismos de transparência, controle social e *accountability* previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

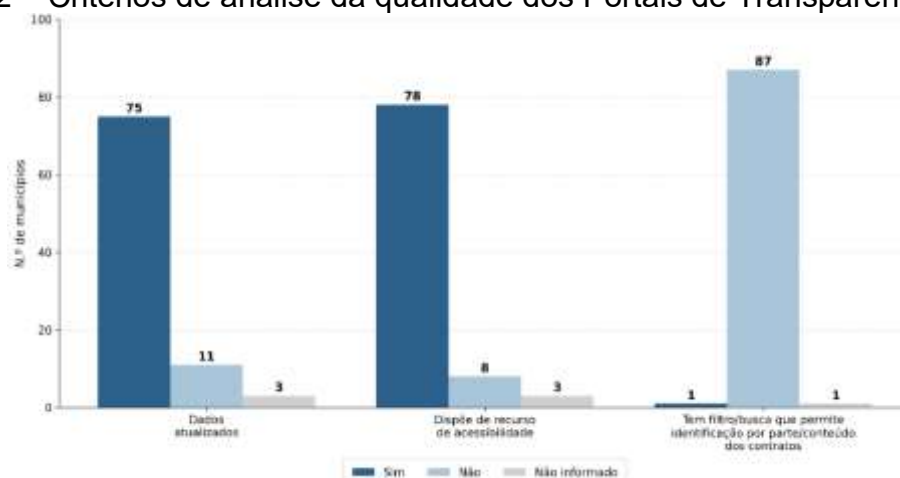
Cabe destacar que a Lei nº 12.527/2011 estabelece, em caráter excepcional, § 4º do Artigo 8º que os municípios com população de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória de informações na internet prevista no § 2º do Art. 8º, o qual determina que os órgãos e entidades públicas utilizem todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação de informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores. Todavia, essa dispensa não exime tais municípios da obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, das informações relativas à execução orçamentária e financeira, observados os critérios e prazos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no Art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Assim, do total de 89 municípios pesquisados, essa exceção poderia ser aplicada apenas a parte dos municípios classificados como de muito pequeno porte, categoria que engloba localidades com até 20 mil habitantes. Contudo, a dispensa prevista na Lei nº 12.527/2011 alcança exclusivamente os municípios com população de até 10 mil habitantes. Aplicando-se esse critério ao conjunto analisado, verifica-se que a exceção abrangeria 51 municípios que possuem até 10 mil habitantes.

Os dados da pesquisa evidenciam que, embora muitos municípios tenham optado pela criação de Portais da Transparência, inclusive aqueles com população inferior a 10 mil habitantes, a simples existência dessas plataformas não garante o efetivo acesso à informação. Em diversos casos, os portais encontram-se desatualizados ou disponibilizam informações de forma incompleta, comprometendo sua finalidade de promover a transparência e a *accountability*. Tal situação demonstra que a presença do portal na rede mundial de computadores não é, por si só, suficiente para assegurar o atendimento das exigências legais.

No Gráfico 2 Destacamos informações quanto a apresentação de dados atuais, considerando Portais nos quais havia informações referentes a 2026, se a página dispunha acessibilidade que disponibilidade de recursos que ampliam o acesso para pessoas com deficiência (libras e funcionalidade para pessoas com baixa visão) e apresentava mecanismo de filtro de informações por secretaria, ou área/tema da pesquisa que permite a identificação do conteúdo dos contratos de forma rápida.

Gráfico 2 – Critérios de análise da qualidade dos Portais de Transparência (n=89)



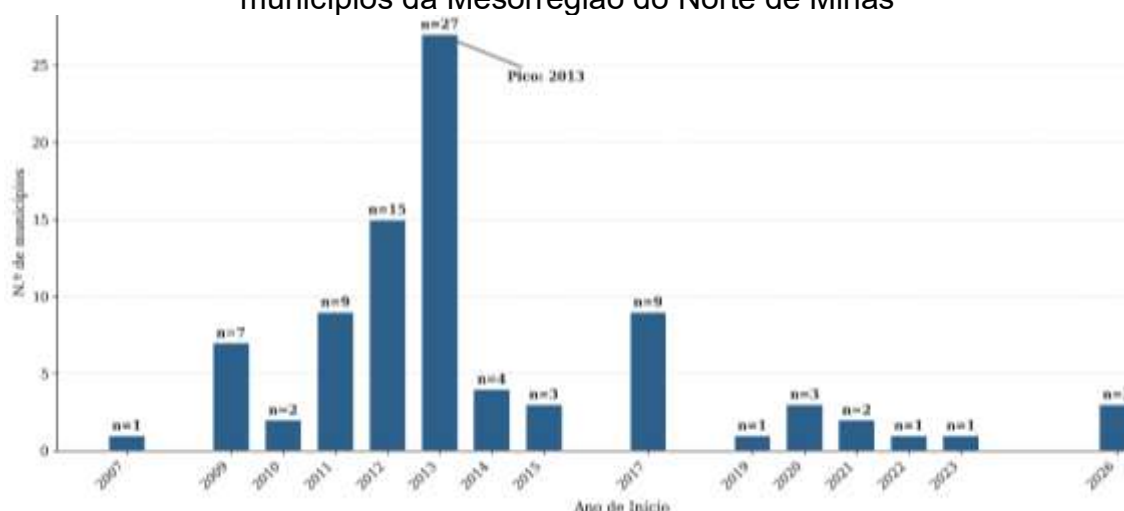
Fonte: Portal da Transparência dos 88 municípios identificados (1 tem portal). Organizado pelas autoras.

No que diz respeito à atualização dos dados, 75 municípios (84,3%) apresentam informações atualizadas, quanto à acessibilidade, com 78 municípios (87,6%) atendendo à exigência. Em contrapartida, o critério de filtro e busca por conteúdo dos contratos revelou que apenas 1 município (1,1%) dispõe dessa funcionalidade, enquanto 87 (97,8%) não a oferecem. A maioria permite apenas seleção por ano. Isso compromete de forma crítica a rastreabilidade e o controle social sobre as contratações públicas.

Foram analisados ainda o período de implementação com as primeiras informações registradas nos Portais (Gráfico 3), considerando a Lei Complementar nº 131/2009, que indicava prazos para a implementação:

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (Brasil, 2009)

Gráfico 3 – Distribuição temporal da implantação dos Portais de Transparência dos municípios da Mesorregião do Norte de Minas



Fonte: Portal da Transparência dos 88 municípios identificados. Organizado pelas autoras.

A trajetória de implantação dos portais de transparência na Mesorregião Norte de Minas revela que o primeiro registro é em 2007. Mas é a partir de 2009, data da lei que adesão passa a ser mais expressiva, sendo que o ano de 2013 constitui o marco central da série histórica, com 27 municípios (30,7%). Esse dado relaciona-se ainda com a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) e ao prazo de adequação imposto aos municípios de pequeno porte. Depois observa-se uma desaceleração expressiva nas implantações. O período de 2020 a 2026 registra retomada com 10 novas implantações. Essa trajetória evidencia o importante papel exercido pelos dispositivos legais na indução da criação de mecanismos institucionais voltados à transparência pública e à *accountability*. Apesar das críticas aqui destacadas quanto às fragilidades, limitações e inconsistências observadas nos Portais da Transparência, reconhece-se que sua existência representa um avanço relevante no fortalecimento do acesso à informação e do controle social, constituindo uma condição fundamental para a formulação de demandas voltadas ao aprimoramento desses instrumentos.

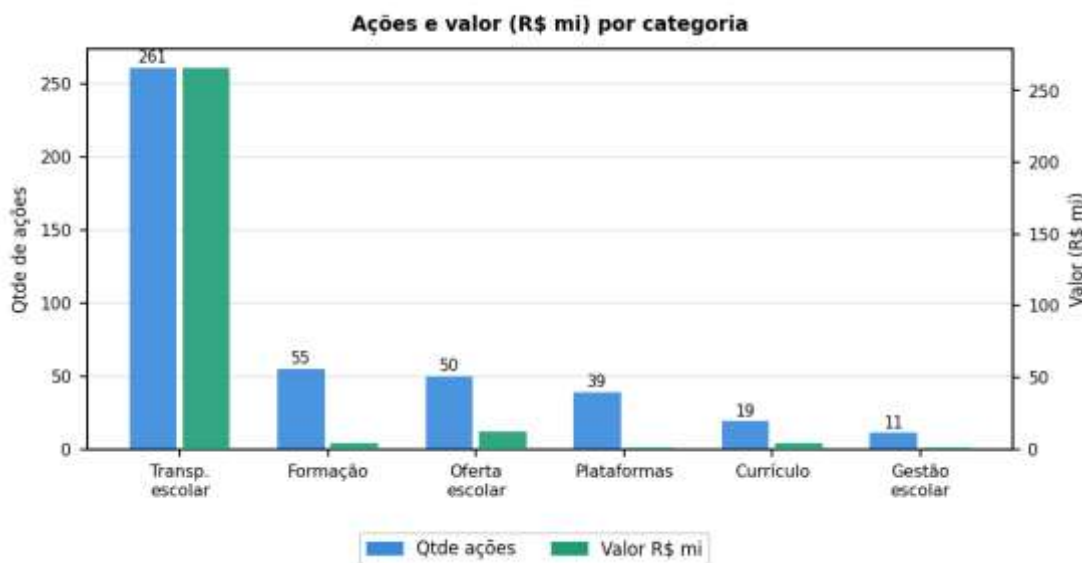
Na presente pesquisa, os dados buscados nos portais referiam-se às relações de parceria estabelecidas entre os municípios e o setor privado. Entretanto, os limites observados ao longo desta análise evidenciam que a insuficiência de informações acessíveis mantém essas relações em uma condição de opacidade, comprometendo a transparência sobre a aplicação dos recursos públicos e fragilizando os mecanismos de controle social. Como consequência, recursos públicos são direcionados ao setor

privado sem que a sociedade disponha de informações suficientes para acompanhar, monitorar e avaliar, de forma efetiva, tais processos.

Dos 89 portais analisados 58 indicaram alguma das categorias indicadas na pesquisa como processo de privatização, figurando como nosso contingente de 100% da amostragem. Registramos um total de 476 ações de privatização, sendo 410 (86%) formada por meio de contratos e 49 (10%) por convênios. Com erário total declarado de R\$ 297.020.453,61, considerando na consulta de 2019 a 2025.

Os dados obtidos nos portais da região do Norte de Minas Gerais, destacadas no Gráfico 4 indicam que o transporte escolar domina com 261 ações (55%) e R\$ 266,2 milhões (89,6% do erário), com a subcategoria “frota terceirizada” sendo a mais evidenciada nos dados com 215 ocorrências,

Gráfico 4 – Ações de privatização nos municípios da Mesorregião do Norte de Minas



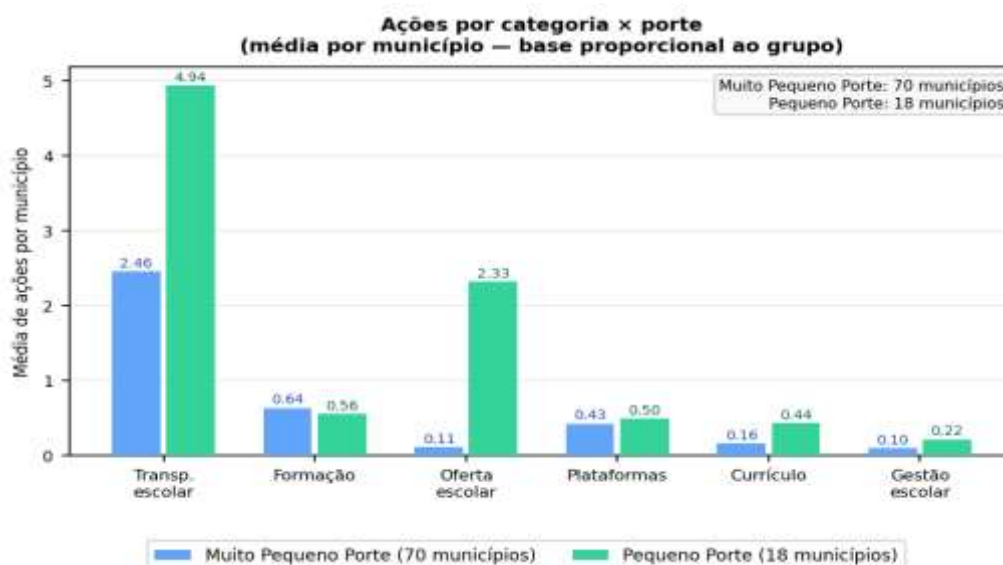
Fonte: Portal da Transparência. Organizado pelas autoras

Os dados indicam, ainda, que a formação reúne 55 ações (11,6%), com investimento de R\$ 4.365.663 (1,5%). A oferta escolar aparece com 50 ações (10,5%), somando R\$ 12.217.686 (4,1%). Já as plataformas educacionais contabilizam 39 ações (8,2%), com recursos de R\$ 880.923 (0,3%). No campo do currículo, são registradas 19 ações (4,0%), totalizando R\$ 4.312.663 (1,5%), enquanto a gestão escolar apresenta o menor volume, com 11 ações (2,3%) e R\$ 1.428.675 (0,5%). De modo geral, percebe-se uma forte concentração de recursos no transporte escolar,

tanto em termos de ações quanto de volume financeiro, em contraste com as demais áreas, que apresentam participação significativamente menor.

Quando confrontado os dados das categorias de privatização pelo porte dos municípios (Gráfico 5), evidencia-se que os municípios muito pequeno porte são os que apresentam maior número de ações envolvendo o transporte escolar com 172 processos registrados e enquanto os de pequeno porte apresentam aproximadamente 89 ações.

Gráfico 5 – Ações de privatização por porte dos municípios da Mesorregião do Norte de Minas



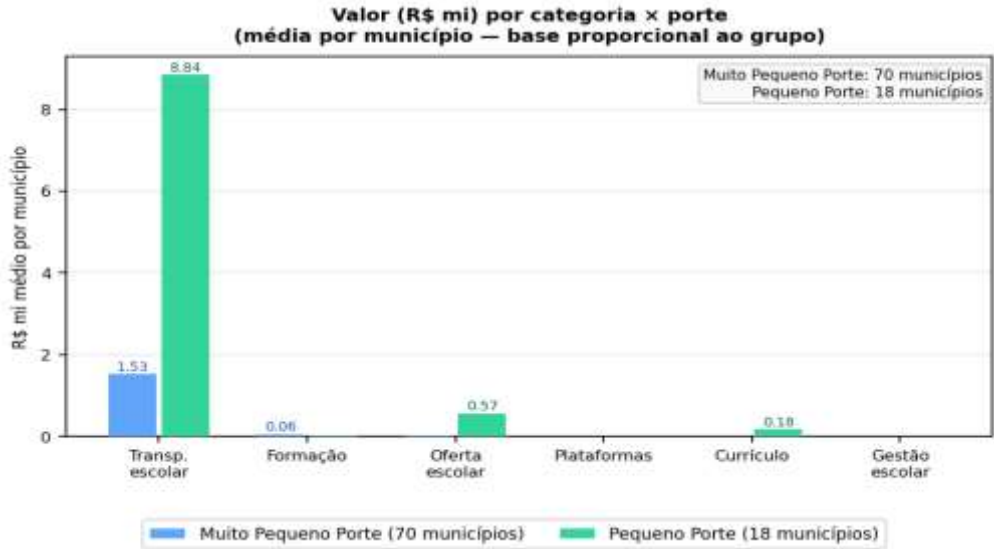
Fonte: Portal da Transparência. Organizado pelas autoras

Considerando que o grupo de Muito Pequeno Porte é composto por 70 municípios e de Pequeno Porte por 18, evidencia-se que os municípios de muito pequeno porte concentram a maior parte das ações em praticamente todas as categorias (Gráfico 4). No Gráfico 5 quando confrontado estes dados com o número de município de muito pequeno e pequeno porte observa-se que nos 70 municípios de Muito Pequeno Porte a média de ações, por município de transporte escolar, é de aproximadamente 2, enquanto nos 18 municípios de pequeno porte apresentam cerca de 4,9 ações por município. Situação semelhante ocorre na categoria oferta escolar. Enquanto os municípios de muito pequeno porte registram apenas 0,11 ação por município, os de pequeno porte alcançam 2,33 ações. Na formação, os resultados são bastante próximos, os municípios de muito pequeno porte têm 0,64 contra 0,56 de pequeno porte. Quanto à contratação de plataformas também apresentam distribuição

semelhante, embora os municípios de pequeno porte apresentem média ligeiramente superior (0,50 contra 0,43). Quanto ao currículo e gestão escolar, os municípios de pequeno porte registram médias mais elevadas (0,44 e 0,22) do que os de muito pequeno porte (0,16 e 0,10).

Quanto ao valor o Gráfico 6 indica que o valor médio investido por municípios de pequeno porte concentra proporcionalmente mais recursos do que os de muito pequeno porte, especialmente nas categorias de transporte escolar e oferta escolar. O transporte escolar a média é de R\$ 8,84 milhões por município de pequeno porte, frente a R\$ 1,53 milhão nos de muito pequeno porte.

Gráfico 6– Valor por categoria X porte dos municípios



Fonte: Portal da Transparência. Organizado pelas autoras

Categoria	Muito Pequeno Porte (Ações)	Pequeno Porte (Ações)	Muito Pequeno Porte (R\$ mi)	Pequeno Porte (R\$ mi)
Transporte escolar	172	89	R\$ 107,0 mi	R\$ 159,2 mi
Formação	45	10	R\$ 3,9 mi	R\$ 0,4 mi
Oferta escolar	8	42	R\$ 2,0 mi	R\$ 10,2 mi
Plataformas	30	9	R\$ 0,5 mi	R\$ 0,3 mi
Currículo	11	8	R\$ 1,1 mi	R\$ 3,2 mi
Gestão escolar	7	4	R\$ 1,2 mi	R\$ 0,2 mi
TOTAL	273	162	R\$ 121,0 mi	R\$ 176,0 mi

A análise proporcional demonstra que os municípios de pequeno porte desenvolvem mais ações por município em praticamente todas as categorias, especialmente em transporte escolar e oferta escolar. Os municípios de muito pequeno porte superam os de pequeno porte apenas na categoria formação. Esses resultados sugerem que, embora os municípios muito pequenos sejam mais numerosos e concentrem maior quantidade absoluta de ações, os municípios de pequeno porte apresentam maior intensidade de atuação, especialmente em iniciativas voltadas ao acesso e à organização da rede escolar.

A análise dos dados dos portais também evidenciou dificuldades para o acompanhamento dos processos de privatização em razão da lógica de organização dos consórcios intermunicipais. Frequentemente, os dados são apresentados de forma agregada, como parte de contratos e ações desenvolvidos por grandes consórcios, o que dificulta a identificação das especificidades de cada município e dos recursos efetivamente envolvidos em cada contratação.

Além disso, observou-se que essa dinâmica tende a favorecer a recorrência de determinados grupos empresariais nas contratações públicas. Tal prática pode contribuir para a concentração das transações comerciais em grandes empresas, reduzindo as possibilidades de participação de pequenos empreendimentos e fornecedores locais. Nesse sentido, evidencia-se a recorrência dos mesmos grupos econômicos na prestação de serviços e no fornecimento de bens aos municípios analisados, aspecto que merece atenção em futuras investigações sobre os processos de privatização e suas implicações para as economias locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos Portais da Transparência evidencia que a obrigatoriedade de disponibilização das informações de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão encontra-se, em muitos casos, distante do preceito legal. Tal constatação decorre tanto da existência de portais inativos ou com dados desatualizados quanto das dificuldades encontradas para acessar as informações desejadas. Igualmente rara é a disponibilização dos contratos que originam as despesas executadas, o que dificulta a verificação da veracidade e da consistência

das informações divulgadas, contrariando as exigências do inciso V do Art. 8º da Lei nº 12.527/2011, relativas à garantia da autenticidade e da integridade das informações disponibilizadas para acesso público.

A ausência dessas informações ou sua disponibilização de forma incompleta compromete o cumprimento dos dispositivos legais vigentes, limitando a transparência da gestão pública, o acesso à informação e o próprio exercício do controle social sobre as ações executadas pelos governos municipais, tais como das relações es público-privada. As inconsistências de mecanismos de controle comprometem, pois, a dimensão positiva do *accountability* e aprimoramento do desempenho institucional das ações de governo mediadas pela participação da sociedade civil. Com efeito, os aspectos lacunares dos controles democráticos das diversificadas formas de privatização dificultam vigilância social dos atos de governo, comprometem o acompanhamento e fiscalização do desempenho do Estado e das organizações privadas, por meio de sistemas de informação, mecanismos de reclamações, denúncias, reivindicações e a participação na utilização de recursos, colapsando os princípios da *res publica* (coisa pública) e a vigilância dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à *accountability* baseada em testes standardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v.13, p.13-29, 2009.

BALL, Stephen John; YOUDELL, Deborah. **La privatización encubierta en la educación pública**. Bruselas: Instituto de Educación: Universidad de Londres, 2007. Disponível em: https://www.joanmayans.com/privatizacion_encubierta_de_la_educacion_publica.pdf. Acesso em: 9 jul. 2026.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31 maio 2026

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm?utm_source=chatgpt.com .
Acesso em: 31 maio 2026.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24,n.2, p.30-50, fev./abr.1990.

DONAHUE, John. D. **Privatização: fins públicos, meios privados**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **Em Perspectiva**, São Paulo. 2004. Disponível
<https://www.scielo.br/j/spp/a/RNxzrfZJ5H5HTnBVJFNH3vx/?lang=pt> Acesso em: 28 abr. 2026.

FOX, Jonathan. *The uncertain relationship between transparency and accountability. Development in practice*, v.17, n.4-5, p.662-671, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da Educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, São Paulo; Campinas, v.33, n.119, abr./jun. p.379-404, 2012.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, v.47, n.3, p.745-775, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo** brasileiro. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOSHER, F. **Democracy and the public service**. New York: Oxford University, 1968.

MULGAN, Richard. *Accountability*: an ever-expanding. *Public Administration*, v.78, n.3, 555-573, 2000.

NOVAIS DE PAULA, Eduardo Loula. Reforma Administrativa: novos princípios da Administração Pública. **Revista do TCU**, Brasília, n. 146, p. 38–55, 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1673>. Acesso em: 19 maio. 2026.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.6, p.1343-1368, nov./dez. 2009.

PINTO, José Marcelino Rezende. Qual o custo da qualidade? Por que os/as professores/as devem se apropriar da discussão do CAQ. **Retratos da Escola**,

Brasília, v. 15, n. 33, p. 689–712, set./dez. 2021. Disponível em:
<https://doi.org/10.22420/rde.v15i33.1299>. Acesso em: 31 mai. 2026

RICHTER, Leonice Matilde. **Trabalho docente, políticas de avaliação em larga escala e accountability no Brasil e em Portugal**. 2015. 450 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015. DOI <https://doi.org/10.14393/ufu.te.2015.64>. Acesso em: 13 jul. 2026.

RICHTER, Leonice Matilde; SILVA, Maria Vieira. O IDEB e seus efeitos na organização do trabalho escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 37, n. 1, p. 327-350, jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol37n12021.105962>. Acesso em: 31 maio 2026.

SILVA, Maria Vieira. **Empresa e escola: do discurso da sedução a uma relação complexa**. 2001. 355 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001