



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

RODRIGO NERES DA COSTA

TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS
VINCULADAS À UNIÃO

Brasília, DF
2018

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Sérgio Antônio Andrade de Freitas
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Paulo César de Melo Mendes
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva
Coordenador Geral do Programa Pós-graduação em Contabilidade (PPGCont)

Professora Doutora Danielle Montenegro Salamone Nunes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

RODRIGO NERES DA COSTA

TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS
VINCULADAS À UNIÃO

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:
Prof. Abimael de Jesus Barros Costa

Linha de pesquisa:
Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área:
Auditoria e Controles Públicos

Brasília, DF
2018

COSTA, Rodrigo Neres

Transparência e Acesso à Informação em Organizações Sociais
Vinculadas à União – Rodrigo Neres da Costa – Brasília, 2018. 61.

Orientador(a): Prof. Dr. Abimael de Jesus Barros Costa

Trabalho de Conclusão de curso (Monografia - Graduação) – Universidade de
Brasília, 2º Semestre letivo de 2018.

Bibliografia.

1. Contabilidade Pública 2. Organizações Sociais 3. Transparência 4.
Administração Pública. I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade
de Brasília. II. Título.

CDD –

RODRIGO NERES DA COSTA

TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS
VINCULADAS À UNIÃO

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) defendido e aprovado no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, aprovado pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Dr. Abimael de Jesus Barros Costa

Orientador

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. Me. Alex Laquis Resende, mestre e doutorando

Examinador

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade de Brasília (UnB)

Brasília, novembro (2018)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus primeiramente pela saúde e força de vontade em conquistar meus objetivos, sem Ele, nada disso seria possível. Agradeço à minha família, em especial aos meus pais, Eurípedes Neres da Silva e Suzana Emiliano da Costa (*in memoriam*) por terem me criado e me formado, sou o que sou hoje, graças à eles. Agradeço à minha esposa, Loiane de Sousa Ribeiro pela motivação e inspiração, para que eu almeje sempre crescer, me desenvolver e por acreditar no meu potencial. Ao meu irmão Gustavo Neres da Costa pelo apoio.

Agradeço ao Prof. Dr. Abimael de Jesus Barros Costa, pela oportunidade de realizar este trabalho, pela paciência e por ter compartilhado seu vasto conhecimento, provendo uma enorme contribuição.

Agradeço aos demais professores da UnB que contribuíram para minha formação, que continuamente apoiaram os alunos para alcançar o seu melhor, sempre serei grato.

Agradeço ao Observatório Social de Brasília, por ter me apresentado o controle social dos gastos públicos na prática, e por ter aberto os meus horizontes acerca da transparência pública.

A todos os meus parentes e amigos que sempre estiveram presentes na minha jornada e colaboraram de alguma maneira.

E por fim, agradeço às organizações que tiveram participação nesta pesquisa.

*“Você não pode mudar o vento, mas pode ajustar
as velas do barco para chegar onde quer.”*

(Confúcio)

RESUMO

Com a globalização e o acesso cada vez maior à internet, a transparência e o acesso à informação estão em um constante desenvolvimento. Assim, o cidadão, de onde estiver, pode fiscalizar e analisar os gastos públicos. Este estudo analisou a transparência e o acesso à informação nas Organizações Sociais vinculadas à União, em consonância à legislação brasileira, por meio da transparência ativa, buscando dados divulgados pelo próprio setor público diretamente no sítio das organizações, e por transparência passiva, por meio de questionário enviado por e-mail com 8 perguntas que envolviam o controle de metas, a realização de atividades administrativas e prestação de contas. Utilizou-se a Escala Brasil Transparente, onde foram verificados 2 quesitos, regulamentação e a transparência passiva, que são pontuados de acordo com os critérios estabelecidos na metodologia. Obteve-se um nível de transparência das organizações, que forma analisados e comparados. Com a pesquisa, percebeu-se que diversas imposições impostas pela Lei de Acesso à Informação, como a criação de um serviço de informação ao cidadão, prazos de resposta aos questionamentos, entre outras, não são cumpridas. Nota-se que 44,44% das organizações obtiveram nota zero no quesito regulamentação e transparência passiva, um resultado inesperado, com os diversos avanços em relação à transparência pública.

Palavras-chave: Transparência; Acesso à Informação, Organizações Sociais; Controle Social.

ABSTRACT

With globalization and increasing access to the Internet, transparency and access to information are constantly evolving. Thus, the citizen, from wherever he is, can inspect and analyze the public expenses. This study analyzed transparency and access to information in Social Organizations linked to the Union, in line with Brazilian legislation, through active transparency, seeking data released by the public sector itself directly on the organizations' website, and for passive transparency, through questionnaire sent by e-mail with 8 questions that involved the control of goals, the accomplishment of administrative activities and rendering of accounts. Transparent Brazil Scale was used, where 2 questions were verified, regulation and passive transparency, which are scored in accordance with the criteria established in the methodology. A level of transparency of the organizations was obtained, which is analyzed and compared. With the research, it was noticed that several impositions imposed by the Law on Access to Information, such as the creation of an information service to the citizen, deadlines to answer questions, among others, are not fulfilled. It is noteworthy that 44.44% of organizations scored zero in terms of regulations and passive transparency, an unexpected result, with the various advances in relation to public transparency.

Keywords: Transparency; Access to Information, Social Organizations; Social Control.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. Problematização e delimitação do tema.....	12
1.2. Objetivo Geral e Objetivos Específicos	12
1.3. Justificativa da pesquisa.....	13
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	14
2.1. Transparência	14
2.2. Organizações Sociais	16
2.2.1. <i>Organizações Sociais vinculadas à União</i>	17
2.3. Controle Social	19
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
3.1. População e amostra	24
3.2. Procedimentos da coleta dos dados	24
3.3. Procedimentos da análise dos dados.....	25
4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	26
4.1. Análise crítica dos dados da pesquisa	26
4.1.1. <i>Informações divulgadas pelas Organizações Sociais</i>	28
4.1.2. <i>Transparência passiva nas Organizações Sociais</i>	28
4.2. Principais resultados da pesquisa	29
4.3. Relação entre os dados da pesquisa e as pesquisas anteriores	30
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	34
ANEXO	37

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Organizações Sociais vinculadas à União	18
Quadro 2 – Quesitos da Escala Brasil Transparente	23

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pontuação da Escala Brasil Transparente	26
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução dos repasses realizados pelo governo federal a Organizações Sociais ..	19
Figura 2 – Organizações Sociais mais transparentes	27

1 INTRODUÇÃO

As Organizações Sociais possuem personalidade jurídica, não tem fins lucrativos, sua fonte de recursos é advinda do orçamento e prestam serviços de relevante interesse público. Já que estão sujeitas a diferentes regulamentações, possuem autonomia administrativa, e assim, podem contratar colaboradores sem a necessidade de realizar concurso público, além de realizar compras com mais agilidade (SILVA, 2017).

Há previsão das Organizações Sociais na Lei nº 9.637/98, que dispõe sobre sua constituição e seu funcionamento. A Lei é consequência da crescente criação de instrumentos legais, que tendem alcançar serviços públicos com mais qualidade, mais eficiência e que custem menos recursos públicos. Nesse sentido, com o intuito de melhorar a capacidade do Estado de aplicar, o Plano Nacional de Publicização foi lançado. O Plano autoriza o poder Executivo, por intermédio da habilitação de organizações do setor privado em Organizações Sociais (OLIVO, 2005).(rever última frase)

De acordo com Silva (2017), a vigilância das Organizações Sociais até o momento é vulnerável, pois a prestação de contas compreende a confirmação da execução de metas que foram acordadas anteriormente no contrato de gestão junto ao órgão regulador pelo conselho de administração. Por ser uma entidade que recebe recursos provenientes de tributos, tais dados são insuficientes para comprovar se o valor total recebido foi empregado de maneira eficiente e eficaz.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi o maior símbolo democrático que garantiu a transparência e o acesso à informação, de acordo com o artigo 5.º, incisos XIV, XXXIII, XXXIV, LV, LXIX e LXXIII. Como resultado, sucedeu um aumento da atuação da sociedade na concepção de políticas públicas, onde originou um ambiente oportuno para alçar o controle social (CGU, 2012 apud KLEIN, 2018).

Em contrapartida, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) promulgada em 2000, define extensa divulgação das contas dos Poderes Executivo, Legislativo e o Judiciário, a procura por uma gestão mais transparente aumentou. A LRF propiciou que os cidadãos despertassem, com maior rigor, a fiscalização dos recursos públicos. A Lei Complementar 131, em 2009, acresceu a determinação da disponibilização, da execução orçamentária e financeira em tempo real (KLEIN, 2018).

A presente pesquisa analisou a normatização do acesso à informação das Organizações Sociais vinculadas à União, por meio de dois parâmetros: a regulamentação e a transparência passiva. A regulamentação visa verificar se houve a disponibilização de elementos presentes na Lei de Acesso à Informação (LAI), como a previsão da autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo, por exemplo. Já a transparência passiva, consiste na verificação da existência e funcionamento do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) e o envio de um questionário, em que será analisado se foi respondido no prazo e se as respostas atenderam o perdido de informação.

Estudos atuais indicam que uma grande minoria da população brasileira tem acesso à Internet em suas residências. De acordo com o Comitê Gestor da Internet no Brasil (2007), apenas 34% dos brasileiros têm Internet, no entanto, somente 14,49% é a parcela das residências que têm Internet no Brasil, nas regiões Norte e Nordeste não alcança 7%. Desse modo, as ferramentas públicas de transparência, estão alcançando uma pequena parte dos cidadãos (CUNHA; FREGA; LEMOS, 2018).

As Organizações Sociais analisadas foram as seguintes: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM); Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMPRAPII); Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá; Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA); Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP); Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE); Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont (ISD); Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP).

1.1 Problematização e delimitação do tema

Com a grande demanda atualmente, advinda dos mais diversos setores, por transparência e acesso à informação no setor público surgem metodologias e ferramentas que buscam maior transparência. Assim, estabeleceu-se o seguinte problema de pesquisa: quais são os níveis de transparência e acesso à informação das organizações sociais vinculadas à União?

1.2 Objetivo Geral e Objetivos Específicos

O estudo tem como objetivo geral verificar os níveis de transparência e de acesso à informação das organizações sociais vinculadas à União, em consonância com as legislações brasileiras de transparência.

Para tanto, foi utilizada uma adaptação da Metodologia Escala Brasil Transparente (EBT), utilizada para medir a transparência pública em estados e municípios do Brasil. Assim, determinou-se o seguinte objetivo específico: verificar os níveis de transparência ativa e passiva e de acesso à informação de acordo com a metodologia da Escala Brasil Transparente, da Controladoria-Geral da União, onde é possível avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação.

1.3 Justificativa

A atividade fim da transparência só é obtida pela transformação da informação em uma ferramenta de atuação do cidadão (FREIRE, 2014). A transparência e o acesso à informação são a base crucial de um governo que visa a participação da sociedade. Assim, o propósito do presente trabalho é analisar como são as ferramentas de controle social das Organizações Sociais, e mensurar, de acordo com a Lei de Acesso à Informação, se cumpriram com as exigências mínimas.

Sobre a Lei de Acesso à Informação, França, Hayashi e Hayashi (2013) afirmam que “a Lei [...] é um mecanismo legal que vem ao encontro da visão de que sem o acesso à informação pública, tanto a noção de democracia eletrônica e transparência quanto de participação são prejudicadas”. (Nota-se a magnitude do desenvolvimento da transparência juntamente com o aumento do interesse da população com o controle social.)

Logo percebe-se a importância de se verificar a execução da Lei de Acesso à Informação pelas Organizações Sociais. A lei é destinada para assegurar os direitos fundamentais de acesso à informação, e tem como uma das diretrizes, a divulgação de informações que são do interesse público, mesmo que não solicitadas. Nesse caso, analisa-se a transparência ativa, informações que são apresentadas nos sites oficiais, independente de solicitação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Transparência

Ao considerar a Internet como ferramenta de comunicação relevante para a fiscalização das ações públicas, como ferramenta de disponibilização das informações úteis à sociedade, a vantagem do pequeno desembolso, a enorme abrangência e o estímulo à atuação e apoio à democracia, é adequado introduzir nesse estudo as definições de transparência e informação pública, relações relevantes aos elementos pautados, que destinam favorecer o governo, a sociedade e a gestão pública (FRANÇA; HAYASHI; HAYASHI, 2013).

Dentre os vários recursos relevantes de transparência e de prestação de contas idealizados, são três os que mais marcaram no desenvolvimento da Administração Pública: a Lei nº 9755 de 1998, que originou o Portal Contas Públicas na Internet; a Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, que normatizou a gestão fiscal com responsabilidade; e o Decreto nº 5.482, de 2005, que criou o Portal da Transparência na Internet (GAMA, 2016).

A transparência ativa fundamenta-se na divulgação recorrente e estruturado de dados governamentais. É resultado de práticas optativas dos agentes públicos ou por meio de imposições legais que os órgãos do governo exigem, especificando que informações necessárias sejam divulgadas para que o cidadão avalie as ações e possam analisar o desempenho. Como exemplo, temos: indicadores de desempenho e gestão, sistemas que buscam avaliar o público, etc. Contudo, é necessário, um padrão para que se possa comparar com exercícios anteriores (YAZIGI, 1999 apud ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L.).

Já a transparência passiva, é entendida como a incumbência do governo em fornecer a todo cidadão que solicitar, a disponibilidade de dados e documentos oficiais, com restrição das informações que estiverem protegidas por justificativa de segurança nacional, investigação pública, etc. A determinação geral é o livre acesso, com exceção dos dados sigilosos. Sendo possível, o sigilo ser questionado na justiça, com a administração devendo comprovar a restrição (YAZIGI, 1999 apud ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L.).

Antes de abordar o tema na atualidade é necessário apresentar o histórico recente. A partir dos anos 60, várias organizações como o governo, instituições financeiras e indústrias, começaram a fazer o uso de tecnologias da informação. Contudo, foi somente depois dos anos

90 que se acentuou a aplicação da democracia eletrônica, objetivando novas tecnologias da informação e comunicação, principalmente aquelas focadas na Internet. Consideradas como ferramentas para uma maior utilização de políticas de governança, progresso da cidadania e da relação entre entes públicos e a sociedade (CUNHA; FREGA; LEMOS, 2018).

Com o grande avanço da tecnologia, principalmente da Internet, os anos 90 foram cruciais para a evolução dos serviços públicos. Diversos entes do governo começaram a dispor de portais que prestavam serviços frequentes aos cidadãos pelos sites. Hoje em dia, todos os estados, todas as capitais e inúmeros municípios já prestam alguns serviços online (CUNHA; ANNENBERG; AGUNE, 2007 apud CUNHA; FREGA; LEMOS, 2018).

De acordo com Marx (2015), a função dos órgãos de controle interno no Brasil não tem se ampliado somente no âmbito federal, mas do mesmo modo, nas outras esferas com a constituição das Controladorias, que se espalharam com início em 2003, com grande influência da criação da Controladoria-Geral da União. A Controladoria-Geral da União é um órgão voltado ao controle interno do Governo Federal, com o intuito de implementar a transparência na gestão.

Nos anos 2000, o modelo de gerencialismo foi desenvolvido, determinado pela governança pública, que foi manifestado primeiramente no setor privado. A governança corporativa, no meio empresarial, surgiu como solução à oposição entre o interesse do administrador e os acionistas. A governança surgiu inicialmente focando no setor privado, mas também passou a ser utilizada no setor público, com práticas que incluem condutas competentes, com transparência e compromisso com a prestação de contas (SALIONE, 2013).

A governança, entendida como o ato de governar, se relaciona com 3 enfoques: governança democrática, governança eficaz e boa governança. A governança democrática tem relação com a aproximação e a atuação dos cidadãos na atividade pública, evidenciando o importância da responsabilização ou *accountability* dos gestores. Já o enfoque da governança eficaz refere-se à atividade com foco no alcance dos resultados esperados. Já a boa governança, remete-se aos limites organizacionais que visam assegurar a redução da corrupção (LONGO, 2010 apud SALIONE 2013).

A Lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação, sancionada em 2011, que garante o acesso à informação aos seguintes órgãos: os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia

mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527 de 2011, foi referência de realização de uma política de transparência com a divulgação de dados públicos com orientação ao controle social, promovendo o que já estava apresentado na Constituição Federal de 1988 (GAMA, 2016). A Lei de Acesso à Informação, observando o enfoque da transparência ativa e passiva, pode ser empregada com o intuito de o cidadão ter fundamentos para envolver-se em uma consulta pública. A lei também pode ser empregada para que a sociedade tenha dados sobre a realização de algum projeto, e assim, apresentar no conselho de política pública (FREIRE, 2014).

A Lei de Acesso à Informação é um instrumento regulado que representa a ideia de que sem a obtenção dos dados públicos, tanto a ideia de democracia eletrônica e transparência quanto a de atuação são afetadas (FRANÇA; HAYASHI; HAYASHI, 2013). A Lei de Acesso à Informação garante à sociedade, o acesso à informações de documentos e atos administrativos, conservando somente os que exigem sigilo, como os de caráter estratégico, determinado por lei (KLEIN, 2018).

Os dados contábeis divulgados pelo governo estão de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), distribuídas em 2008 pelo Conselho Federal de Contabilidade, em decorrência da reestruturação da contabilidade pública (GAMA, 2016). De acordo com Neto (2012) as “NBCASPs, alinhadas às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), editadas pela IFAC, despertou a atenção de instituições e de órgãos governamentais e configurou-se como um importante marco conceitual no assunto”.

2.2 Organizações Sociais

Sousa (2017) salienta que o Terceiro Setor surgiu nos anos 70, utilizando essa terminologia para distinguir-se do primeiro e segundo setor que já existiam. O Primeiro Setor vincula-se à palavra Estado, representando todos os membros que pertencem ao governo, desde prefeituras, estados e a União. Já o Segundo Setor reflete o mercado, os entes privados, caracterizando o âmbito produtivo de indústrias, comércios e prestação de serviços.

Como componente do Terceiro Setor, as Organizações Sociais apareceram em contrapartida ao modelo de Administração Pública convencional. Essa forma foi concretizado pela Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998 (NUNES, 2017). Olivo (2005) afirma que “através da atuação das Organizações Sociais, o Estado ganha agilidade no desempenho de suas funções sociais”.

De acordo com Sousa (2017) as Organizações Sociais tem citação na Constituição Federal de 1988:

As O. S, juntamente com o restante do Terceiro Setor, são incitadas pela Constituição Federal promulgada em 1988, no qual menciona no seu texto a respeito da colaboração do setor privado para com o governo. No entanto, a qualificação de Organização Social se deu somente alguns anos posteriores, com a conversão da Medida Provisória nº 1.648/98 na Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, que norteiam estas organizações aos diversos aspectos, como por exemplo, sua composição e funcionamento.

Para a habilitação como uma organização social, são necessárias várias condições como: comprovar o registro dos atos de constituição; natureza social de seus propósitos referente ao campo de atuação; não ter finalidade econômica ou sem fins lucrativos, com obrigação de aplicar os recursos financeiros excedentes em seu próprio aprimoramento; no caso de associação civil, admitir a inclusão de novos associados ou membros; conter a previsão de normas que envolvam o planejamento estruturado de suas ações (DUTRA, 2009).

Ainda como condição, possuir uma disposição básica abrangendo: Assembleia Geral para as organizações civis, Conselho Curador, Deliberativo ou Superior, para as entidades públicas; apresentar uma Diretoria Executiva, ou esfera correspondente, como representante da gestão; e, Conselho Fiscal, ou esfera correspondente, como entidade fiscalizadora da administração contábil-financeira (DUTRA, 2009).

A qualificação de uma entidade em Organização Social é uma ferramenta de promoção social, já que abrange a distribuição de benefícios da administração pública para às organizações que exercerem atividades voltadas para o interesse social e coletivo. É estimulado por parte do governo que organizações com esse foco sejam criadas, desde que cumpram exigências impostas por lei (LINS, 2015 apud SILVA, 2017).

2.2.1 Organizações Sociais vinculadas à União

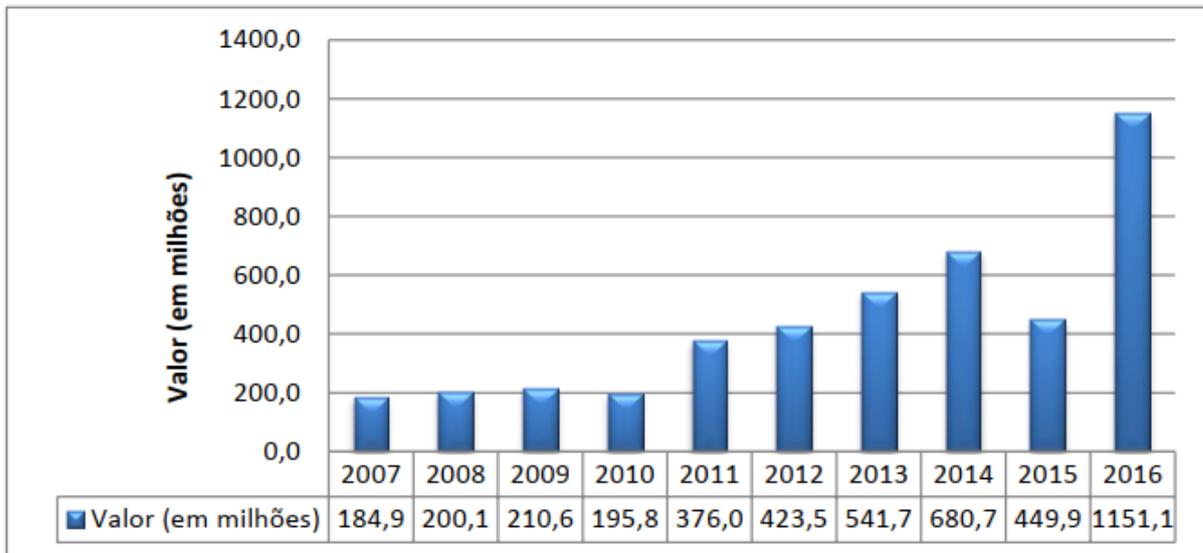
Atualmente, existem nove Organizações Sociais Federais, das quais, seis são vinculados ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI) e três são vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), conforme quadro abaixo:

Quadro 1 – Organizações Sociais vinculadas à União

Organização Social	Ano de criação	Ano do decreto que qualificou	Ministério vinculado	Área de atuação
Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM)	1997	1997	MCTI	Pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e preservação do meio ambiente.
Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM)	1999	1999	MCTI	Preservação do meio ambiente.
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)	1951	2000	MCTI	Ensino e pesquisa científica.
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)	2001	2002	MCTI	Ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e cultura.
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)	1989	2002	MCTI	Pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico.
Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMPRAPII)	2013	2013	MCTI	Pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico
Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE)	1993	2013	MEC	Ensino.
Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont (ISD)	2014	2014	MEC	Pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ensino e cultura.
Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP)	1967	2014	MEC	Ensino.

Fonte: adaptado de Sousa (2017).

De acordo com a Figura 1, é possível perceber que o montante de recursos transferidos da União para as Organizações Sociais aumentou exponencialmente. Este crescimento está associado, juntamente com outros fatores, ao aumento do número de contratos de gestão em execução, colaborando para um aumento da necessidade de fiscalização destes recursos (SILVA, 2017).

Figura 1 – Evolução dos repasses realizados pelo governo federal a Organizações Sociais

Fonte: Silva (2017).

2.3 Controle social

Controle social pode ser determinado pela atuação do cidadão na gestão e fiscalização as ações da Administração Pública (FREIRE, 2014). Para os cidadãos, é crucial que estejam esclarecidas as metas e objetivos do governo, para que possam ter critérios de mensuração da qualidade dos serviços providos pelas entidades públicas. Do mesmo modo, é possível aferir a capacidade e competência no uso do patrimônio público, juntamente com a aptidão dos servidores e a organizações técnicas e gerenciais, com a população atuando como cliente e envolvendo-se nas decisões do governo (DUTRA, 2013).

Nota-se que os órgãos públicos tem aplicado cada vez mais recursos e energia na criação de inovações voltadas à informação. O emprego desse recurso objetiva satisfazer diversas finalidades, como: gerar e ampliar políticas de governo online; aprimorar a execução dos serviços prestados ao cidadão; incentivar a atuação da sociedade e controle social; e estimular a aplicação da transparência (FREIRE, 2014).

A divulgação de dados acerca da aplicação dos recursos públicos, por meio eletrônico por exemplo, onde o acesso é facilitado, pode contribuir significativamente no controle social, essencialmente pelo fato de liberar o acesso à informações que eram até pouco tempo, quase inacessíveis. Quando os dados públicos eram divulgados, era necessário que o cidadão tivesse prévio conhecimento, para decodificar as informações. As informações apresentadas nos Portais da Transparência, mesmo que tenha termos de difícil compreensão, estão em um

formato aceitável para um grande número de pessoas, sendo esse o papel da política do governo em manter as informações atualizadas (PRADO, 2009).

A inclusão dos entes públicos na Internet, por intermédio dos portais governamentais, agem fundamentalmente proporcionando o alcance à documentos online, despacho de informações e o fornecimento de serviços por meio eletrônico, mas a atuação do sociedade é insignificante, não explorando todas as possibilidades que a Internet disponibiliza (FRANÇA; HAYASHI; HAYASHI, 2013). Desse modo, verifica-se as mudanças no cenário de serviços prestados ao cidadão, onde, cada vez mais, a inclusão de ferramentas digitais influem na melhora da prestação do serviço.

De acordo com Cunill (2013 apud FREIRE, 2014), existem ferramentas para o cidadão participar e exercer o controle social:

Ouvidorias, denúncias (aos órgãos e controle, como TCU, CGU, MPF, Poder Judiciário), LAI, transparência ativa (Portal da Transparência), audiências e consultas públicas, conferências, conselhos, reuniões mesas de diálogo com movimentos sociais, direito de certidão, direito de petição, ação popular, mandado de segurança coletivo e individual, ação civil pública e mandado de injunção.

Freire (2014) afirma que a transparência real decorre do acesso da população aos dados públicos, onde podem ser localizadas e entendidas. Klein (2018) acrescenta que a ligação do cidadão juntamente com seus governos sofreram muitas alterações causadas pela Internet, por facilitar o alcance a uma infinidade de dados que podem ser reunidos, remodelados e compartilhados por entidades privadas, a mídia, associações civis e pelo próprio cidadão.

A Controladoria-Geral da União foi criada com a perspectiva de união de diversas tarefas, que eram estruturadas em outros órgãos anteriormente, concebendo-a como órgão principal de três sistemas federais. Foi englobada a Secretaria Federal de Controle, a Corregedoria Geral da União e a Ouvidoria Geral da União. Em 2006, foi gerada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas para fortalecer as ferramentas de prevenção da corrupção, desenvolvendo ações orientadas para fortalecer o controle social (MARX, 2015).

A Controladoria-Geral da União é uma entidade que tem a responsabilidade de inspecionar e verificar a aplicação das práticas internacionais estabelecidas por tratados que o Brasil participa no combate à corrupção, como a Convenção dos Estados Americanos e a Convenção das Nações Unidas. A Convenção da Organização dos Estados Americanos, foi

estabelecida em 2002 e foi a primeira convenção internacional a considerar o caráter transnacional da corrupção (MARX, 2015).

De acordo com Olivo (2005), a Lei 9.637/98 assegura o controle da sociedade sobre as Organizações Sociais e afirma:

Portanto, a lei permite o controle social das Organizações Sociais, seja por meio da participação direta no Conselho de Administração, seja através do Programa Nacional de Publicização – PNP, que terá o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de Organizações Sociais.

Segundo Nunes (2017), a última instância de controle social, resume-se na atuação concreta da sociedade pela democracia direta. Para a existência do controle social, se faz fundamental a percepção do cidadão de que ele tem o direito de participar da fiscalização do governo e, para tanto, são necessários ferramentas de atuação, que devem ser vastamente divulgadas e oferecidas para todos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi realizada em duas etapas, a primeira foi coletar dados diretamente no sítio das nove Organizações Sociais vinculadas à União, na segunda etapa foi enviado um questionário com oito perguntas sobre a estrutura, prestação de contas e acompanhamento dos resultados. Dos nove questionários enviados, somente dois responderam, um total de 22,22%. Como a pesquisa teve o intuito de analisar a transparência e o acesso à informação, a falta de resposta da maioria das organizações não teve impacto negativo na pesquisa, pelo contrário, apresentou a realidade das Organizações Sociais. O questionário foi elaborado com perguntas abertas para obter informações mais amplas sobre as organizações.

Para a realização da pesquisa, foi utilizada a Metodologia Escala Brasil Transparente (EBT), a EBT é uma metodologia utilizada para mensurar a transparência pública nos estados e municípios do Brasil e foi criada para oferecer os recursos exigidos ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) para o funcionamento das capacitações atribuídas pela Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Acesso à Informação, o Decreto nº 7.724/2012 e o Decreto nº 8.910/2016 (CGU, 2018), conforme disposto no seu sítio eletrônico.

A Metodologia Escala Brasil Transparente (EBT) analisa o nível de execução de exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI). Foi realizado por meio da transparência passiva, examinando os sítios das Organizações Sociais vinculadas à União, e por meio da transparência ativa, realizando solicitações reais de acesso à informação às entidades públicas avaliadas.

A Metodologia Escala Brasil Transparente (EBT) é realizada por meio do “Checklist da EBT”, que é composto por doze requisitos que verificam a regulamentação do acesso à informação e a existência e o funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), conforme Figura 1.

A Metodologia de Avaliação é elaborada em 2 critérios, o primeiro, de regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei nº 12.527/2011 que regulamenta o direito previsto na Constituição de acesso às informações públicas, já o segundo, de transparência passiva, que são as disponibilidades de informações públicas por meio de solicitações por pessoas físicas e jurídicas. Cada setor é dividido em 6 quesitos, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Quesitos da Escala Brasil Transparente

Regulamentação da LAI	Transparência passiva
Exposição da legislação no site do avaliado – verificar se no site existe o regulamento publicado.	Divulgação do SIC físico – verificar se existe a presença de um SIC de forma presencial, com indicação do órgão, endereço, telefone e horários de funcionamento.
Existência de regulamentação – verificar se o ente foi regulamentado a LAI.	Existência de um SIC – verificar se há a alternativa de enviar de forma eletrônica.
Regulamentação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) – verificar se na legislação foi regulamentado o SIC.	Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso – verificar se na hora de fazer a solicitação, são exigidos dados do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, como por exemplo: envio de qualquer documento para cadastro, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade, entre outros.
Regulamentação da classificação e sigilo – verificar se existe a previsão de autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo.	Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso – verificar se existe possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação.
Regulamentação da responsabilização do servidor – verificar se existe previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas.	Resposta aos pedidos no prazo legal – verificar se cumpre os prazos para respostas das solicitações.
Regulamentação das instâncias recursais – verificar se há a regulamentação de pelo menos uma instância recursal.	Resposta em conformidade com que foi solicitado – verificar se foi respondido o que foi solicitado.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do sítio da Controladoria-Geral da União.

Os quesitos avaliados tem uma pontuação, estabelecida pela Controladoria-Geral da União, e propicia a divulgação de um métrica, onde se resulta uma nota de 0 a 10 pontos, onde 25% da nota refere-se à regulamentação da Lei de Acesso à Informação e 75% para a existência e atuação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Para uma menor influência da subjetividade do avaliador, elegeu-se um sistema de preenchimento binário, onde cada quesito é respondido com apenas duas respostas possíveis, “Sim” ou “Não”, com exceção de quando o site estiver fora do ar, que a resposta será “Site Fora do AR”, ou a opção “Não localizado”. A resposta “Sim” gera a pontuação máxima do quesito, enquanto a “Não”, gera a pontuação zero, conforme disposto no seu sítio eletrônico.

Existem duas exceções: no quesito “Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?”, basta apenas que um componente obtenha resposta “Sim” para tornar a pontuação igual a zero, isto é, somente se todos os componentes desse quesito obtiverem resposta “Não” é que o ente federativo recebe pontuação máxima. Já nos quesitos “Cumprir os prazos para resposta das solicitações?” e “Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?”, cada

componente do quesito tem pontuação própria, ou seja, é possível atender parcialmente o quesito e pontuar parcialmente respondendo algumas perguntas no prazo e algumas perguntas com resposta de conteúdo satisfatório, conforme disposto no seu sítio eletrônico.

A nota final é obtida convertendo a base 3600 para a base 10, com uma casa decimal para que haja uma melhor compreensão. $Nota = (Pontuação\ atingida / 3600) * 10$. “A criação de uma nota propiciou um ranking dos entes avaliados em termos de regulamentação e transparência passiva, funcionando o posicionamento dos avaliados como um fator que possibilita e incentiva a melhoria do cenário encontrado”, conforme disposto no seu sítio eletrônico.

3.1 População e amostra

Para a seleção da população deste estudo, foram analisadas todas as Organizações Sociais vinculadas à União, por meio de contratos de gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI): Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM); Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMPRAPII); Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM); Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA); e Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). As organizações vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) são: Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE); Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont (ISD); e Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP).

3.2 Procedimentos da coleta dos dados

Para a coleta dos dados, foi utilizado o “*Checklist* da EBT”. Para a execução da transparência passiva, foram analisados os respectivos sítios das Organizações Sociais vinculadas à União. Para a execução da transparência ativa, foi realizada uma solicitação de acesso à informação, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) ou diretamente por e-mail.

Os seguintes questionamentos foram enviados às Organizações Sociais vinculadas à União: as metas a serem atingidas são estipuladas pela própria organização ou pelo órgão supervisor?; e se as metas não forem atingidas, existe alguma redução do desembolso financeiro

acordado com órgão supervisor?; existe algum indicador para medir a efetividade do trabalho realizado?; é estipulada uma meta para cada setor ou colaborador?; existe uma comissão de avaliação para acompanhar os resultados alcançados?; caso seja estipulado que as metas não serão atingidas, elas podem ser alteradas?; quem pode propor revisão das metas?; quando que ocorre a prestação de contas?

3.3 Procedimentos da análise dos dados

Após a coleta dos dados, pela transparência ativa e passiva, obteve-se o nível de transparência e de acesso à informação das organizações, podendo-se comparar e avaliar. Foi possível também criar um *ranking* das organizações mais transparentes.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

4.1. Análise crítica dos dados da pesquisa

Dos 3.600 pontos possíveis para a organização totalmente transparente, 900 pontos para o quesito regulamentação e 2.700 pontos para o quesito transparência passiva. Percebe-se que muitas das organizações analisadas não cumpriram nenhum requisito do *checklist*. Das nove entidades, quatro aferiram nota zero, um total de 44%, conforme Tabela 1:

Tabela 1 – Pontuação da Escala Brasil Transparente

OS	Regulamentação	Transparência passiva	Total	%
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)	0	0	0	0
Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM)	250	0	250	6,94
Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMPRAPII)	0	0	0	0
Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	0	500	500	13,89
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)	0	0	0	0
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)	0	2200	2200	61,11
Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE)	0	0	0	0
Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont (ISD)	0	1700	1700	47,22
Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP)	150	900	1050	29,17

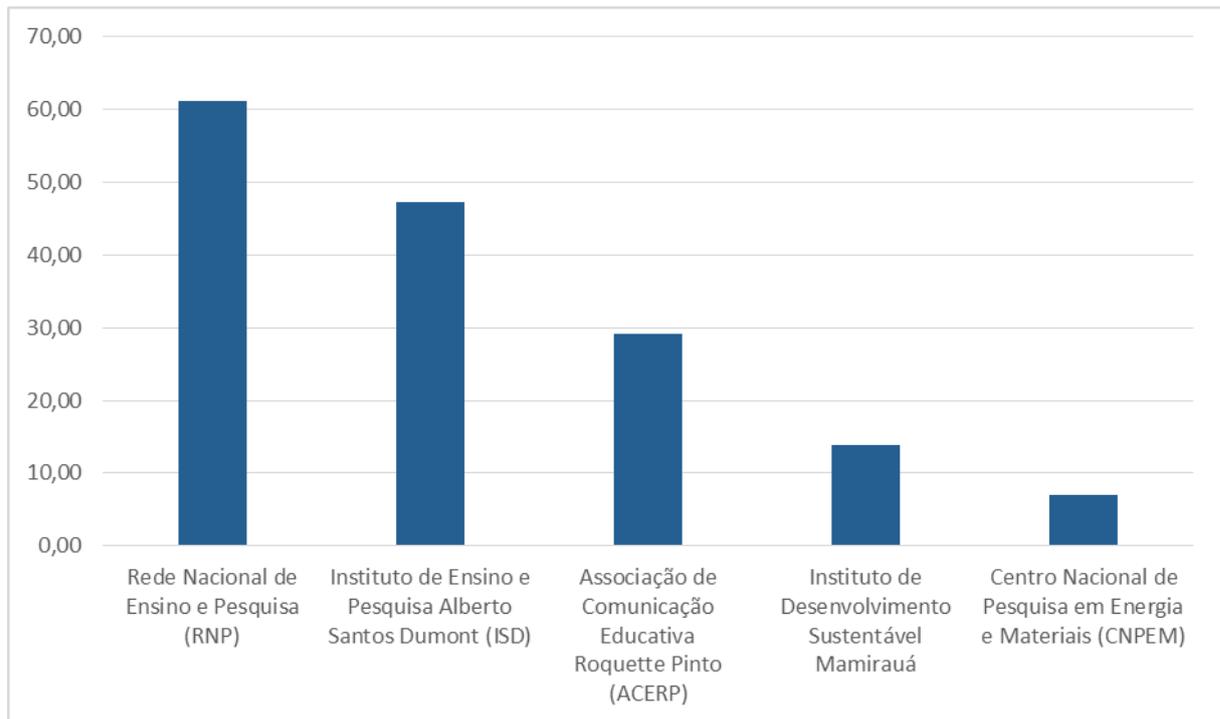
Fonte: Dados da pesquisa.

Foi possível também estabelecer uma porcentagem, com a nota da organização dividida pela nota total possível. Assim, nota-se que a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), possui o maior nível de transparência dentre as organizações avaliadas, com 61,11% de transparência, mas com nenhuma pontuação no quesito regulamentação, em uma análise geral, somente 22,22% das organizações neste quesito.

De acordo com a nota obtida, foi possível perceber que não há organização totalmente transparente. Em contrapartida, existem quatro que não cumpriram quaisquer parâmetros de transparência e de acesso à informação, obtendo nota zero. Das nove organizações analisadas, somente uma obteve nota superior à 50% no nível de transparência obtido. A média da porcentagem de transparência é 17,59%.

Da organização mais transparente para a segunda, há um salto de 13,89%, conforme demonstrado na Figura 2. Nota-se que as duas organizações mais transparentes, com 61,11% e 47,22% não tem pontuação no quesito regulamentação, ou seja, os seus sites não fornecem informações pertinentes ao acesso à informação, conseguindo pontuação somente na transparência passiva, onde há a solicitação de informações pelo cidadão.

Figura 2 – Organizações Sociais mais transparentes



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Das organizações vinculadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI) somente 3,50%, obtiveram alguma nota e 50% obtiveram nota zero. Já as organizações vinculadas ao Ministério da Educação (MEC) 66,66% obtiveram alguma nota e 33,33%, ou seja, uma organização obteve nota zero. Considerando a pontuação média por ministério, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI) auferiu 491,67 pontos, já o Ministério da Educação (MEC) 916,67 pontos, uma diferença de 425 pontos.

O único quesito do parâmetro regulamentação, comum a mais de uma organização social, foi a regulamentação da Lei de Acesso à Informação, se a lei está disponível no sítio ou na área que corresponde à Ouvidoria. Já em relação ao parâmetro transparência passiva, os quesitos comuns à todas as organizações são: a alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica

ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC); e se são exigidos dados de identificação, na hora da solicitação, que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação.

De acordo com a Lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação no Artigo 3º, Inciso III, as informações de interesse público devem ser divulgadas, independente de solicitações. Já o Inciso IV aborda o crescimento do controle social da administração pública, o que não foi visto pela maioria das Organizações Sociais analisadas, as informações estavam com um certo grau de dificuldade de localização, alguns sítios tinham uma aparência obsoleta, em oposição aos novos Portais da Transparência que estão mais práticos e intuitivos.

Consoante com a Lei de Acesso à Informação, o Artigo 5º expressa que é obrigação do Estado garantir o acesso à informação, que será livre e por meios objetivos e ágeis, de forma transparente, com linguagem clara e objetiva. O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), por exemplo, cumpre bem seu propósito de garantir o acesso à informação, o que não foi observado junto às organizações. Somente uma organização dispunha de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico, um total de 11,11%, já de forma eletrônica, o percentual sobe para 44,44%, mesmo assim, ainda abaixo da metade. Somente em uma organização foi possível acompanhar o andamento da solicitação, mas como característica positiva, não cobrava informações que dificultavam o acesso à informação.

4.1.1 Informações divulgadas pelas Organizações Sociais

Na coleta de dados, foi possível verificar que todas as Organizações Sociais possuíam uma seção de acesso à informação, onde era possível verificar documentos oficiais, como o contrato de gestão, demonstrações financeiras e relatório de atividades. O Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) foram as únicas organizações que obtiveram pontos no quesito regulamentação, com a publicação da Lei de Acesso à informação.

Ainda no quesito regulamentação, os parâmetros mais apresentados pelas organizações foram as regulamentações da Lei de Acesso à Informação e o regulamento encontrado na página da organização. Com uma pontuação correspondente à 25% dos pontos possíveis definidos na pesquisa, a regulamentação é muito relevante para o cidadão adquirir mais confiança na busca por dados.

4.1.2 Transparência passiva nas Organizações Sociais

A Lei de Acesso à Informação, no Artigo 9º, Inciso I, expõe que o acesso à informação será assegurado mediante criação de serviço de informações ao cidadão, o que não foi cumprido por 55,56% das organizações analisadas. O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), além de servir como ferramenta para solicitação de informações, exerce outras funções como: atender orientar o público no acesso à informação; informar sobre a fase do andamento do processo de solicitação; e registrar os documentos e solicitação de acesso à informação.

Ressalta-se que Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMPRAPII) não apresentavam e-mail para realização da solicitação, todo o contato se dava através do próprio sítio. No Artigo 11, da Lei de Acesso à Informação, os órgãos ou entidades, terão até 20 dias para responder, seja positivamente com as informações solicitadas, ou indicar o motivo de recusa de apresentação das informações ou sua impossibilidade.

O Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont (ISD) respondeu o questionário após 5 dias da solicitação. A Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), organização com o maior percentual de transparência e acesso à informação, com 61,11%, respondeu o questionário 6 dias após a solicitação, indicando o responsável pela resposta, no dia seguinte, a resposta completa foi enviada, em seguida foi disponibilizado um formulário de pesquisa de avaliação. Pela nota obtida, percebe-se o comprometimento com a satisfação do cidadão.

4.2. Principais resultados da pesquisa

A organização mais transparente foi a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) com 61,11% de transparência, as menos transparentes foram as Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMPRAPII), Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE) que obtiveram nota zero na análise.

Percebe-se que os recursos repassados pela União, são expressivos, e aumentam constantemente. De 2010 a 2016, os valores aumentaram cerca de R\$ 955 milhões, um número 4 vezes maior que todo o ano de 2009. Com isso, reforça-se a ideia de que a transparência e o acesso à informação são cruciais para um bom aproveitamento dos recursos. As organizações

são obrigadas a prestar contas do financeiro e o uso correto dos recursos, mas isso não é suficiente para a avaliação do desempenho (SILVA, 2017).

4.3 Relação entre os dados da pesquisa e as pesquisas anteriores

De acordo com Freire (2014), “Em um cenário ideal, grande parte das informações de interesse público estaria disponibilizada em transparência ativa e aquelas solicitações frequentes (via transparência passiva) seriam, com o tempo, publicadas proativamente”. Significa que conforme surgiam as solicitações, por meio da transparência passiva, de uma determinada informação, elas, com o tempo, seriam disponibilizadas, sem a necessidade de solicitação.

Segundo Freire (2014), os portais da transparência foram concebidos com o intuito de desenvolver a transparência pública, tendo como foco o cidadão, de modo a proporcioná-lo a aprender, explorar e supervisionar. Relacionando com os dados da pesquisa, o foco é a atuação do cidadão no controle social, para fiscalizar os gastos públicos, que de acordo com os dados, a maioria das organizações sociais não cumpriram com a legislação brasileira, no quesito transparência e acesso à informação.

Pela transparência, dá-se o diálogo entre os cidadãos e o governo, vínculo descrito pela Teoria da Agência. Em um enfoque contratualista de Estado, a administração pública, por meio de requerimento da sociedade, cria ferramentas de transparência para atenuar a assimetria de informações. A transparência é o melhor instrumento para moderar a assimetria de informações (SLOMSKI, 2009 apud KLEIN, 2018). Relacionando com os dados da pesquisa, percebe-se a relevância da transparência na difusão das informações, reduzindo a assimetria, que garante um equilíbrio entre administração e sociedade, que poderá fiscalizar e incentivar a boa governança.

Percebeu-se que informações importantes, impostas pela Lei de Acesso À Informação, cruciais para o controle social, não foram cumpridas pela grande maioria, 77,78%, das organizações analisadas. A regulamentação da referida Lei, que ratifica a garantia da transparência e do acesso à informação, são elementos que precisam ser reavaliados pela administração pública, para que o cidadão não seja impedido de exercer seus direitos garantidos na legislação brasileira.

Já a Teoria da Legitimidade, expõe os fatores que definem que uma entidade alcance credibilidade, adquirida por meio da divulgação planejada da informação (DEEGAN, 2006

apud KLEIN, 2018). Nota-se que as informações divulgadas, estrategicamente, contribuem para que essa organização obtenha credibilidade junto à sociedade em que atua. No caso das Organizações Sociais que estão de acordo com a Lei nº 9.637, exercem atividades voltadas ao ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, entre outras, todas atividades voltadas para a sociedade, e com a divulgação correta, maior transparência, geraria um retorno bastante positivo às organizações.

O que pode-se perceber é uma estrutura que não percebe a relevância da transparência em sua imagem junto à sociedade, com a exceção da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e Instituto de Ensino e Pesquisa Alberto Santos Dumont (ISD) que atingiram o maior percentual no nível de transparência na pesquisa. Nota-se a necessidade de uma reavaliação da visão sobre a divulgação da informação, para que a assimetria de informações possa ser reduzida, aumentando a credibilidade da organização e inserindo o cidadão, que pressionará a administração com a fiscalização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a pesquisa foi possível identificar as Organizações Sociais mais transparentes e que contribuem para o acesso à informação. Foram utilizadas as transparências ativa e passiva, para obtenção dos dados. A ativa foi realizada pela coleta diretamente no sítio das organizações, onde pode-se verificar o quesito regulamentação. Na transparência passiva, foi enviado um questionário por e-mail para as organizações, com 8 perguntas que envolviam o controle de metas, a realização de atividades administrativas e prestação de contas.

Os achados da pesquisa puderam informar que poucas Organizações Sociais cumprem itens obrigatórios da Lei de Acesso à Informação, com 4 das 9 organizações obtendo nota zero em todos os quesitos da regulamentação e da transparência passiva. De acordo com a Lei nº 9.637, os contratos de gestão firmados pelas organizações sociais serão fiscalizados pelo órgão ou entidade supervisora, com a fiscalização dos recursos pelos órgãos competentes, ou seja, a prestação de contas é bem executada. Fica-se evidente o fato de que a transparência e o acesso à informação precisam ser aperfeiçoados.

Com os resultados, foi possível perceber algumas limitações do acesso à informação. Somente a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), obteve uma nota acima de 50% no nível de transparência, e 55,56% obtiveram nota inferior a 10% de transparência. Da transparência passiva, envio de um questionário por e-mail, somente duas organizações responderam, considerando que a resposta correta da solicitação, equivale a 1.500 pontos ou 41,67% dos pontos possíveis pela metodologia, percebe-se a importância de sua aplicação.

O problema e os objetivos da pesquisa, foi identificar os níveis de transparência e acesso à informação das Organizações Sociais vinculadas à União, baseado na legislações brasileira de transparência, por meio da metodologia Escala Brasil Transparente da Controladoria-Geral da União. Organizações Sociais são, de acordo com a Lei nº 9.637 de 1998, são pessoas jurídicas de direito privado, sem propósitos lucrativos “cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde [...]”, que recebem recursos do governo, por isso o interesse em analisar a transparência e o acesso à informação.

Os principais resultados encontrados foram os níveis de transparência, onde foi possível medir o comprometimento com a Lei de Acesso à Informação, que impõe diversas ferramentas de solicitação e acompanhamento de informações dos órgãos e entidades públicos. Outro ponto

importante, foi constatar que 4 das 9 organizações analisadas, não cumpriram nenhum quesito de regulamentação e transparência passiva. Inferiu-se também a necessidade de uma reavaliação das ferramentas de acesso à informação, pois dos 9 questionários enviados, somente 2 foram respondidos, indicando uma falha de transparência, e que são garantidos pela Lei de Acesso à Informação.

O diferencial desta pesquisa foi o direcionamento do foco nas Organizações Sociais vinculadas à União, e a geração de um nível de transparência que pudesse ser medido entre as organizações analisadas, utilizando a metodologia Escala Brasil Transparente da Controladoria-Geral da União. Apesar de já ter mais de 20 anos, a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, pode ser considerada nova, em relação a outros modelos de pessoas jurídicas, portanto um campo pouco ainda pouco explorado.

O problema e os objetivos foram alcançados, pois foi possível medir o nível de transparência das Organizações Sociais vinculadas à União, onde mediu-se o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação. Os fatos que comprovam essa afirmação podem ser observados por meio dos dados gerados pela pesquisa, onde concluiu-se que o nível de transparência médio das Organizações Sociais vinculadas à União foi de 17,59%.

Pesquisas nesta linha podem ser continuadas, pois existem diversos outros órgãos e entidades em que a Escala Brasil Transparente pode ser aplicada. E com isso, geraria um indicador comum, e assim, seria utilizado para a comparação, para medir a transparência e o acesso à informação. A metodologia é uma ferramenta utilizada pela Controladoria-Geral da União na aplicação em municípios e estados, ou seja, é bastante abrangente e pode ser estendido a qualquer organização pública.

REFERÊNCIAS

(ACERP) Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto. *Estatuto Social*. Disponível em: <http://roquettetpinto.org.br/> >. Acesso em: 23 junº 2018.

(CEBRASPE) Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial. *Estatuto do CEBRASPE*. Disponível em: < <http://embrapii.org.br/> >. Acesso em: 23 ju 2018.

(CGEE) Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. *Decreto de qualificação do CGEE como OS (Organização Social)*. Disponível em: <<https://www.cgee.org.br/>>. Acesso em: 23 ju 2018.

(CNPEM) Centro Nacional de Pesquisas em Energia e Materiais. *Regimento Interno*. Disponível em: < <http://cnpem.br>>. Acesso em: 23 ju 2018.

(EMBRAPII) Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos. *Estatuto de Associação*. Disponível em: <<http://www.cespe.unb.br> >. Acesso em: 23 ju 2018.

(IDSM) Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. *Contrato de gestão*. Disponível em: < <http://www.mamiraua.org.br/pt-br>>. Acesso em: 23 ju 2018.

(IDS) Instituto Santos Dumont. *Decreto de Qualificação*. Disponível em: < <http://www.institutosantodumont.org.br/institucional/> >. Acesso em: 23 ju 2018.

(IMPA) Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada. *Estatuto Social*. Disponível em: < <http://www.impa.br/>>. Acesso em: 23 ju 2018.

(RNP) Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa. *Decreto de Qualificação*. Disponível em: < <https://www.rnp.br/> >. Acesso em: 23 ju 2018.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 23 ju 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Escala Brasil Transparente*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 23 ju 2018.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N° 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 23 ju 2018.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 23 ju 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição

Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 23 ju 2018.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm>. Acesso em: 23 ju 2018.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 23 ju 2018.

CUNHA, M. A. V. C. d.; FREGA, J. R.; LEMOS, I. S. L. *Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil*. 2000. Tese de doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

DUTRA, A.; LUZ, M. R. H. *Avaliação do desempenho de organização social: a experiência do estado de Santa Catarina*. *Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios*, v. 2, nº 2, 2009. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/65/65>>. Acesso em 23 ju 2018.

FRANÇA, A. d. A.; HAYASHI, C. R. M.; HAYASHI, M. C. P. I. *Portal do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação: uma avaliação com foco na transparência e informação pública*. *LIIN Revista*, v.9, nº 2, p. 502-519, 2013. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3452/3007>>. Acesso em: 23 junº 2018.

FREIRE, F. R. *Desafios para a transparência pública: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal*. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade de Brasília, Brasília.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. *Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras*. *Transinformação*, v. 9, nº 2, 2013. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3452/3007>>. Acesso em: 23 junº 2018.

KLEIN, C. R. *Transparência da Gestão Pública das Autarquias Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação – MEC*. 2018. Dissertação de mestrado — Universidade de Brasília, Brasília.

MARX, C. A. *A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil*. 2015. Dissertação de mestrado — Universidade de São Paulo, São Paulo.

NETO, A. A. d. O. N° *O conhecimento contábil frente à ação dos órgãos de controle no Setor Público*. *Revista Controle*, v. 10, nº 2, p. 323-338, 2012. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167727.pdf>>. Acesso em: 23 ju 2018.

NUNES, T. A. d. *Fiscalização do Contrato de Gestão das Organizações Sociais: O papel da Comissão de Avaliação do Órgão Supervisor*. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade de Brasília, Brasília.

OLIVO, L. C. C. *As Organizações Sociais e o novo espaço público*. Tubarão, SC: Editorial Studium, 2005.

PRADO, O. *Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência: O Programa de Governo Eletrônico do Brasil*. 2009. Tese de doutorado — Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

SALIONE, B. C. C. *Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho*. 2013. Dissertação de mestrado — Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANTOS, C. B.; ALMEIDA, K. K. N. *Análise Introdutória das Mudanças Provocadas na Contabilidade Pública pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público*. *REUNIR – Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 21-38, 2012. Disponível em: <<http://revistas.ufcg.edu.br/reunir/index.php/uacc/article/download/40/pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

SILVA, A. A. d. *A Contribuição da Auditoria Interna para a Governança: Estudo de caso em uma Organização Social Vinculada à União*. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade de Brasília, Brasília.

SOUSA, R. M. *Contribuição da Matriz de Riscos para a governança de Organizações Sociais com atuação na área Federais*. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso — Universidade de Brasília, Brasília.

TOLEDO JÚNIOR, F. C. d. *A Nova Contabilidade Pública. Conteúdos. Polêmicas. Controles*. *Revista Controle*, v. 10, n. 2, p. 98-110, 2012. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6167711.pdf>> Acesso em: 23 jun. 2018.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. *Transparência: reposicionando o debate*. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, nº 25, p. 137-158, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137/29393>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

ANEXO

ANEXO A – “Checklist EBT”

Checklist EBT 3.0									
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros		PONTUAÇÃO MÁXIMA	"SIM" OU "NÃO"	PONTUAÇÃO	%		
REGULAMENTAÇÃO							25,00%		
1	Regulamentação	Verificação na legislação	O regulamento foi localizado na página eletrônica ?		100	Não	0	2,78%	
2			O ente regulamentou a LAI?		150	Não	0	4,17%	
			Tipo legal da regulamentação (Lei, Decreto, Portaria, Etc...)			Não			
			Nº do Normativo			Não			
			Data do Normativo			Não			
3			Regulamentou a criação do SIC?		200	Não	0	5,56%	
4			Existe a previsão da autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?		150	Não	0	4,17%	
5			Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;		100	Não	0	2,78%	
6	Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?		200	Não	0	5,56%			
TRANSPARÊNCIA PASSIVA							75,00%		
7	Transparência Passiva	Existência do SIC	Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?		Indicação do órgão	200	Não	0	5,56%
					Indicação de endereço	100	Não	0	2,78%
					Indicação de telefone	100	Não	0	2,78%
					Indicação dos horários de funcionamento	100	Não	0	2,78%
8		Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?		200	Não	0	5,56%		
9		Funcionamento do SIC	Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?		Envio de qualquer documento para cadastro (PF e PJ)	300	Não	0	8,33%
					Assinatura reconhecida				
					Declaração de responsabilidade				
	Maioridade								
10	Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?		200	Não	0	5,56%			
	Cumpram os prazos para resposta das solicitações?		Resposta no prazo da 1ª pergunta: As metas a serem atingidas são estipuladas pela própria organização ou pelo órgão supervisor?	500	Não	0	13,89%		

			Resposta no prazo da 2ª pergunta: E se as metas não forem atingidas, existe alguma redução do desembolso financeiro acordado com órgão supervisor?		Não		
			Resposta no prazo da 3ª pergunta: Existe algum indicador para medir a efetividade do trabalho realizado?		Não		
			Resposta no prazo da 4ª pergunta: É estipulado uma meta para cada setor ou colaborador?		Não		
			Resposta no prazo da 5ª pergunta: Existe uma comissão de avaliação para acompanhar os resultados alcançados?		Não		
			Resposta no prazo da 6ª pergunta: Caso, seja estipulado que as metas não serão atingidas, elas podem ser alteradas?		Não		
			Resposta no prazo da 7ª pergunta: Quem pode propor revisão das metas?		Não		
			Resposta no prazo da 8ª pergunta: Quando que ocorre a prestação de contas?		Não		
12		Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?	Resposta em conformidade da 1ª pergunta: As metas a serem atingidas são estipuladas pela própria organização ou pelo órgão supervisor?	1000	Não	0	27,78%

			Resposta em conformidade da 2ª pergunta: E se as metas não forem atingidas, existe alguma redução do desembolso financeiro acordado com órgão supervisor?		Não		
			Resposta no prazo da 3ª pergunta: Existe algum indicador para medir a efetividade do trabalho realizado?		Não		
			Resposta em conformidade da 4ª pergunta: É estipulado uma meta para cada setor ou colaborador?		Não		
			Resposta em conformidade da 5ª pergunta: Existe uma comissão de avaliação para acompanhar os resultados alcançados?		Não		
			Resposta em conformidade da 6ª pergunta: Caso, seja estipulado que as metas não serão atingidas, elas podem ser alteradas?		Não		
			Resposta em conformidade da 7ª pergunta: Quem pode propor revisão das metas?		Não		
			Resposta em conformidade da 8ª pergunta: Quando que ocorre a prestação de contas?		Não		
TOTAL				3600		0	0,00%

Fonte: Adaptado da Escala Brasil Transparente. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>. Acesso 23 jun 2018.