

CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO COMPARATIVO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS SECRETARIAS DE CULTURA DOS ESTADOS DO ESPÍRITO SANTO E DO CEARÁ

Keila Bárbara Ribeiro da SILVA

Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza/CE, BRASIL

keilabarbara@yahoo.com.br

Antônio Erinaldo Rocha BARBOSA

Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza/CE, BRASIL

herinaldo@hotmail.com

Augusto César de Aquino CABRAL

Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza/CE, BRASIL

cabral@ufc.br

Sandra Maria dos SANTOS

Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza/CE, BRASIL

smsantos@ufc.br

Resumo

Este artigo realiza uma análise comparativa dos mecanismos de prestação de contas das Secretarias de Cultura dos Estados do Espírito Santo e do Ceará, no período de 2023 a 2025. Fundamentada na governança democrática, a pesquisa investiga práticas de transparência, controle social e controle institucional (interno e externo), com o objetivo de compreender como se configuram os processos de *accountability* na gestão pública cultural. Com abordagem qualitativa, o estudo utiliza análise documental e estudo de caso como principais técnicas metodológicas. O referencial teórico contempla a Teoria da Agência, os estudos sobre transparência e os marcos legais que regulamentam a publicidade dos atos administrativos. Os resultados evidenciam avanços importantes na construção de uma cultura de prestação de contas, mas também revelam barreiras, especialmente na rastreabilidade dos recursos repassados às Organizações Sociais. A pesquisa ainda mapeia boas práticas que podem servir de referência para o fortalecimento da governança cultural nos estados analisados.

Palavras chave: Governança democrática, Transparência, Controle social, Teoria da Agência, Prestação de contas.

Abstract

This article presents a comparative analysis of accountability mechanisms adopted by the Secretariats of Culture of the Brazilian states of Espírito Santo and Ceará, covering the period from 2023 to 2025. Based on the principles of democratic governance, public transparency, and social control, the study explores institutional structures, legal frameworks, and public management practices that shape the disclosure of cultural expenditures. The qualitative approach combines document analysis and case study methodology. The theoretical framework draws on agency theory, research on government transparency, and legal instruments that regulate public administration. Results show meaningful advances in fiscal governance and citizen participation, particularly in Ceará, while highlighting critical gaps in data traceability related to transfers made to Social Organizations. The study contributes by identifying best practices and recommending ways to enhance cultural accountability and inclusive governance at the state level.

Keywords: *Democratic governance, Transparency, Social Control, Accountability, Agency Theory.*

1 Introdução

Este estudo analisa os mecanismos de *accountability* cultural por meio de uma comparação entre Espírito Santo e Ceará, estados com perfis administrativos distintos: O Espírito Santo tem se destacado nacionalmente pela excelência fiscal e pelo compromisso com a gestão transparente, liderando rankings como o da Escala Brasil Transparente e apresentando elevado grau de organização institucional. (Sefaz, 2024) Já o Ceará possui um sistema robusto de controle social, com destaque para a atuação do Conselho Estadual de Política Cultural (CEPC) e da Ouvidoria da Secult. (Secult, 2024)

Diante desse cenário, a questão de pesquisa que orienta este estudo é: Como se dão os processos de prestação de contas das secretarias de cultura do Ceará e do Espírito Santo?

O objetivo geral deste artigo é investigar comparativamente os mecanismos de prestações de contas nas Secretarias de Cultura dos estados do Espírito Santo e Ceará para tanto, propõe-se como objetivos específicos: (1) analisar comparativamente a transparência, o controle social e o controle institucional dessas secretarias; (2) identificar barreiras ou lacunas nos processos de prestação de contas; (3) mapear se são observadas as legislações em ambas. A delimitação temporal recai sobre os anos de 2023 a 2025, período marcado pela consolidação do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

A pesquisa, de natureza qualitativa, adota a análise documental e o estudo de caso como métodos principais, com dados coletados entre 2023 e 2025 em relatórios de gestão, portais oficiais e literatura acadêmica. A fundamentação teórica se apoia em autores que discutem transparência e *accountability* na administração pública. Complementarmente foram analisados artigos da base SciELO, com foco nos descritores “transparência”, “controle social” e “controle institucional”, visando identificar estudos relevantes sobre a prestação de contas no setor cultural.

Este estudo contribui para os campos das políticas públicas culturais e da administração pública ao aprofundar a compreensão teórica da prestação de contas no setor cultural,

articulando a Teoria da Agência com princípios de governança democrática e transparência. A análise comparativa entre dois estados, aliada ao mapeamento de experiências e desafios das Secretarias de Cultura, oferece subsídios para futuras investigações e práticas. Os resultados apontam caminhos para aprimorar portais de transparência, revisar contratos com Organizações Sociais e fortalecer conselhos de cultura como espaços participativos, apoiando a melhoria da gestão cultural estadual.

O artigo está estruturado em sete seções articuladas. Iniciamos por esta introdução. Em seguida, realiza-se a revisão da literatura. A metodologia é abordada na terceira seção, a quarta seção traz uma análise dos modelos de gestão cultural e práticas de transparência nas Secretarias de Cultura dos estados do Espírito Santo (ES) e Ceará (CE). O controle social é explorado na quinta seção com ênfase nos canais de participação disponíveis à sociedade civil. A sexta seção trata do controle institucional, considerando os mecanismos internos e externos de fiscalização. Na sétima seção, são discutidas as barreiras e lacunas que comprometem os processos de *accountability* no setor cultural. A oitava seção apresenta a análise dos resultados, integrando os dados empíricos aos referenciais teóricos. Por fim, a nona seção sintetiza as conclusões, destacando os principais achados.

fiscalizadores e reguladores. Entre as abordagens teóricas que sustentam essa prática, destacam-se a Teoria da Agência, conforme proposta por Jensen e Meckling (2008), a qual enfatiza a relação entre agentes públicos e cidadãos buscando assegurar que os primeiros atuem conforme os interesses coletivos da sociedade. Segundo os autores:

“A relação de agência é um contrato no qual uma ou mais pessoas (os principais) contratam outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço em seu nome, o que envolve a delegação de alguma autoridade para a tomada de decisões ao agente” (Jensen & Meckling, 2008, p. 88).

Complementarmente, a Teoria da Transparência defende o acesso aberto às informações governamentais como ferramenta essencial para o exercício do controle social. De acordo com Figueiredo e Santos (2021), a transparência pública possibilita ao cidadão acompanhar a aplicação dos recursos públicos e interferir, de forma legítima, nas decisões políticas e administrativas. Essa perspectiva reforça o papel do Estado na promoção de uma gestão aberta e acessível, contribuindo para a eficiência administrativa e o fortalecimento da participação cidadã.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece, nos artigos 70 a 74, a obrigatoriedade da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública por meio de controle interno e externo, este último exercido pelas assembleias legislativas com auxílio dos tribunais de contas.

Para a implementação de boas práticas na prestação de contas, é necessário seguir um conjunto de metodologias que assegurem sua efetividade. A transparência, por exemplo, envolve a disponibilização clara e acessível de informações sobre orçamento, despesas e ações governamentais, conforme diretrizes da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que em seu artigo 3º estabelece como princípio a publicidade como regra e o sigilo como exceção, fomentando o controle social e o desenvolvimento de uma cultura de transparência na administração pública.

A participação cidadã se dá pela inclusão da sociedade civil nos processos decisórios, por meio de audiências públicas e consultas populares. Auditorias e controles institucionais também garantem a fiscalização contínua por órgãos internos e externos, como tribunais de contas e controladorias. Além disso, o uso de tecnologia da informação facilita o acesso às informações e garante maior eficiência na comunicação e gestão. Nesse contexto, conselhos gestores e fóruns participativos constituem canais legítimos para o exercício da cidadania, onde a articulação entre Estado e sociedade civil permite ampliar a capacidade deliberativa e

fortalecer práticas democráticas (Abers & Keck, 2008). A efetividade desses espaços depende da capacidade de produzir impactos concretos na formulação e acompanhamento das políticas públicas, especialmente em dimensões como inclusão social, transparência e controle social, conforme destacam os estudos organizados por Pires (2021).

A tecnologia da informação tem se consolidado como uma ferramenta estratégica para o fortalecimento da transparência e da eficiência na administração pública. Por meio de sistemas integrados de gestão, portais da transparência e plataformas de dados abertos, é possível monitorar em tempo real a execução orçamentária, o andamento de obras e contratos públicos, além de possibilitar o controle social. Segundo Dal Molin e Costa (2018), a aplicação das tecnologias digitais vem transformando a relação entre Estado e sociedade, permitindo maior agilidade e abertura institucional. Para os autores, “a tecnologia da informação na gestão pública tem modificado a forma com que o governo interage com a população” (Dal Molin & Costa, 2018, p. 4). Dessa forma, a informatização dos serviços públicos fortalece a confiança da sociedade na gestão e estimula práticas éticas e responsáveis por parte dos gestores.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), em seus artigos 198, 204, 206 e 216-A, estabelece a importância dos conselhos paritários na fiscalização e gestão dos recursos públicos, garantindo a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas.

Esses dispositivos constitucionais fundamentam a criação de conselhos como os Conselhos de Cultura (art. 216-A da Constituição Federal e Lei nº 14.835/2024), garantindo que a sociedade tenha voz ativa na fiscalização e gestão dos recursos públicos.

A criação dos Conselhos de Cultura no Brasil é fundamentada por um conjunto de dispositivos legais, mas a Lei nº 14.835, de 4 de abril de 2024, é a que institui o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e prevê expressamente a existência dos conselhos de política cultural como instâncias de participação social na formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas de cultura. De acordo com o art. 16 da referida lei:

Os Conselhos de Política Cultural são instâncias de participação social, de caráter consultivo e deliberativo, com composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil, responsáveis por acompanhar, fiscalizar e propor diretrizes para a política cultural no âmbito de sua atuação (Brasil, 2024).

A estrutura do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) é composta por Plenário, Secretaria-Executiva, Câmaras Temáticas e Conferência Nacional de Cultura, conforme o art. 3º do Decreto nº 9.891/2019. Suas competências incluem: “propor diretrizes para o Plano Nacional de Cultura, acompanhar a execução das políticas culturais, promover a articulação entre os entes federativos e garantir a representatividade das expressões culturais afro-brasileiras, indígenas, populares e regionais” (BRASIL, 2024, art. 17). Essa estrutura serve de referência para os conselhos estaduais e municipais, que devem seguir os princípios da paridade, da transparência e da deliberação democrática, conforme estabelecido no marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura.

Nesse contexto, os conselhos de fiscalização e controle são fundamentais para assegurar a transparência e a boa gestão dos recursos públicos, especialmente em setores estratégicos como educação e cultura. Sua atuação contribui para que os investimentos públicos sejam eficientes e socialmente justos. A Constituição Federal de 1988 legitima essa participação popular ao estabelecer, em seu art. 1º, que “todo o poder emana do povo”, viabilizando instrumentos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14). Também atribui aos municípios a competência para promover a gestão participativa (art. 30, VI) e reforça, no art. 196, a importância do envolvimento cidadão na formulação de políticas públicas. Esses

dispositivos evidenciam o caráter colaborativo e participativo da democracia brasileira, reforçando o papel ativo da sociedade na construção das políticas públicas.

Como destacam Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013), o aprimoramento da *accountability* no Brasil está diretamente relacionado à ampliação dos mecanismos de controle social e à consolidação de uma cultura de responsabilização.

Zuccolotto e Teixeira (2015) demonstram que os estados com maior institucionalização da participação social, por meio de conselhos, fóruns e canais permanentes de diálogo, apresentam melhores indicadores de transparência ativa. Segundo os autores, “a representação não exclui a participação, que se constitui em um grande mecanismo para a gestão pública por permitir canalizar demandas de diversas clivagens sociais e econômicas que deverão construir o consenso coletivamente” (Zuccolotto & Teixeira, 2015, p. 88). Assim, o aprofundamento da *accountability* e a ampliação dos instrumentos de fiscalização representam avanços essenciais para garantir a integridade e a eficiência na administração pública, fortalecendo as instituições democráticas e promovendo um maior controle sobre os gastos públicos.

2 Metodologia

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, descritiva e de abordagem comparativa entre os mecanismos de prestação de contas e transparência das Secretarias de Cultura dos estados do Espírito Santo e do Ceará. Trata-se também de uma investigação de natureza exploratória, voltada à identificação de boas práticas e lacunas nos processos institucionais observados.

A delimitação do estudo concentra-se exclusivamente nas Secretarias de Cultura dos dois estados mencionados, considerando suas estruturas administrativas, mecanismos de controle institucional e social, e canais de transparência ativa e passiva ofertados ao cidadão. Para isso, foram utilizados materiais provenientes dos portais oficiais com domínio “.gov.br” dessas secretarias, além de documentação pública da Controladoria-Geral da União (CGU), especialmente os dados da Avaliação 360º de transparência. Também foram consideradas diretrizes e normas do Tribunal de Contas da União (TCU), dos Tribunais de Contas Estaduais e da legislação vigente, como a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011).

A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental e verificação técnica das plataformas digitais disponíveis ao público. Entre os procedimentos adotados, destacam-se a avaliação da estrutura dos portais de transparência, a identificação da existência e funcionamento de conselhos estaduais e ouvidorias, a consulta às instâncias de controle interno e externo, e a comparação dos conteúdos publicados por cada secretaria, especialmente aqueles relativos à gestão de recursos públicos.

Como limitações metodológicas, destaca-se que a pesquisa se restringiu ao acesso a informações disponíveis publicamente nas plataformas digitais institucionais, sem contemplar entrevistas com gestores ou documentos internos. Além disso, o estudo está limitado ao período de coleta, o que implica que futuras atualizações dos portais poderão alterar o panorama analisado. Também foi observada a ausência de padronização nos *layouts* e formatos dos portais, o que pode impactar a comparabilidade direta entre os dois estados.

4 Análise dos Resultados

4.1 Modelos de Gestão Cultural e Transparência Pública nas Secretarias de Cultura do Espírito Santo e do Ceará

No contexto da gestão pública em parceria com o terceiro setor, é fundamental distinguir entre Organização Social (OS), Organização da Sociedade Civil (OSC) e

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). As OSs, regulamentadas pela Lei nº 9.637/1998, são entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas pelo Poder Público para executar atividades de interesse coletivo mediante contrato de gestão, especialmente em áreas como saúde, educação e cultura. Já as OSC, conforme o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), abrangem um conjunto mais amplo de entidades que atuam com finalidade pública, podendo firmar termos de fomento ou colaboração com o Estado. As OSCIP, por sua vez, são qualificadas nos termos da Lei nº 9.790/1999 e habilitadas pelo Ministério da Justiça para celebrar termos de parceria, com maior flexibilidade na aplicação dos recursos e possibilidade de incentivos fiscais.

Conforme apontam Silva e Reis (2016), as qualificações jurídicas atribuídas às Organizações Sociais (OS) configuram modelos específicos de cooperação entre o Estado e a sociedade civil, cuja finalidade é viabilizar a transferência de funções tradicionalmente exercidas pela administração pública para entidades privadas sem fins lucrativos. Essa transferência ocorre sem a necessidade de concessão ou permissão, distinguindo-se, portanto, dos instrumentos clássicos de delegação de poder estatal. Cada modelo jurídico apresenta requisitos próprios, dispositivos legais específicos e diferentes níveis de exigência quanto à transparência, à prestação de contas e ao controle social, elementos que impactam diretamente na governança dos recursos públicos e na efetividade das políticas públicas.

Nesse escopo, a celebração de contratos de gestão entre o Estado e essas entidades é pautada por instrumentos legais que estabelecem metas, indicadores de desempenho e responsabilidades mútuas. Silva e Reis (2016) destacam que, diferentemente das concessões e permissões, as OS não recebem delegação de poder, mas sim encargos administrativos previamente pactuados, o que confere maior flexibilidade operacional e potencializa a capacidade de resposta do Estado às demandas culturais contemporâneas.

O Sistema Estadual de Espaços Culturais (SEEC/ES), criado pela Lei nº 11.447/2021, articula equipamentos culturais públicos e privados em prol do fortalecimento das políticas culturais no Espírito Santo. A gestão direta de equipamentos culturais pela Secult-ES permanece relevante, abarcando espaços como: Galeria Homero Massena, Museu do Colono, Miateca Capixaba, BIB Móvel, Museu das Tartarugas Marinhas, Teatro Carlos Gomes, Palácio Anchieta e Palácio da Cultura Sônia Cabral. Paralelamente, a administração de determinados equipamentos culturais no Espírito Santo é realizada em parceria com Organizações Sociais (OS), conforme estabelecido pela Lei Estadual Complementar nº 489/2009 e pelos editais de chamamento público organizados pela Secult-ES. Os espaços geridos nesse formato são o Museu de Arte do Espírito Santo (MAES), a Biblioteca Pública do Espírito Santo (BPES), a Orquestra Sinfônica do Espírito Santo (OSES) e o Hub ES+, voltado à economia criativa e inovação. A administração desses equipamentos é conduzida pela OS Instituto Brasil de Cultura e Arte (IBCA). Adicionalmente, o Parque Cultural Casa do Governador, é gerido pelo Instituto ArteCidadania (IAC), qualificado como OSC e selecionado via chamamento público com base na Lei nº 13.019/2014.

O artigo 23, inciso IV, da Lei Complementar nº 489/2009 do Estado do Espírito Santo estabelece que as Organizações Sociais devem publicar, anualmente, no Diário Oficial e em jornal de grande circulação estadual, as demonstrações financeiras auditadas e o relatório de execução do contrato de gestão.

A Secult-CE direciona anualmente entre 73% e 93% do seu orçamento ao Instituto Dragão do Mar e ao Instituto Mirante, qualificadas como Organizações Sociais (OS) conforme a Lei nº 9.637/1998. Essa qualificação permite a celebração de contratos de gestão com o poder público para administrar equipamentos culturais e executar políticas públicas de cultura.

O Instituto Dragão do Mar, pioneiro nesse modelo, atua como OS desde 1998. Atualmente, a Secult-CE gerencia 27 equipamentos culturais em parceria com essas duas OS. A lista completa está disponível em secult.ce.gov.br.

Na plataforma cearatransparente.ce.gov.br é possível consultar os 27 contratos de gestão vigentes, com valores distribuídos por equipamento cultural. Contudo, não há informação sobre os pagamentos realizados pelas OS aos seus fornecedores e prestadores de serviços, apenas os valores repassados pela Secult-CE via contrato, o que representa a entrada dos recursos públicos, mas não sua destinação final.

O portal também disponibiliza informações sobre receitas e despesas, servidores, contratos e convênios, licitações, programas sociais e relatórios de gestão. Permite ainda o download de dados, possibilitando que cidadãos e pesquisadores realizem análises próprias ou alimentem aplicativos e sistemas personalizados.

Além disso, ambos os sítios na *Internet*, do Governo do Ceará e do Espírito Santo, mantêm as informações necessárias exigidas pela LAI, conforme o Guia de Transparência Ativa da Controladoria Geral da União - CGU que orienta sobre as estruturas dos *websites* de governo. E conforme o ranking divulgado no Mapa da Transparência EBT (Escala Brasil Transparente), Avaliação 360° da CGU, os estados do Ceará e Espírito Santo pontuam com nota 10, sendo respectivamente primeiro e segundo lugar entre os 27 estados brasileiros.

Em relação à qualidade das informações à disposição nos *websites* do Governo do Ceará, segundo Souza *et al* (2018), a página possui informações relevantes, íntegras e disponíveis para consulta ao cidadão, no entanto há deficiência na rastreabilidade dos recursos públicos. Na pesquisa citada, não esclarece sobre quais temas ou contratos teriam essa deficiência de rastreio. Mas, acrescente-se, que nenhum contrato de gestão realizado com entes privados possui sua rastreabilidade completa. Ficando claro somente o ente recebedor dos recursos, mas não o fornecedor final dos serviços.

Vale observar que as Organizações Sociais operam sob o regime do direito privado, podendo realizar todas as ações que não estejam expressamente proibidas por lei (Alexandre E De Deus, 2015). Dessa forma, como não há previsão legal que obrigue a divulgação dos valores pagos e de seus respectivos recebedores, as OS no Estado do Ceará não realizam tais publicizações. Essa prática encontra respaldo no artigo 22 da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que exclui da obrigatoriedade de divulgação os dados considerados sigilosos por entidades que mantenham vínculo com o poder público, como é o caso das OS.

Com base nos objetivos específicos propostos, a análise dos resultados revela que os modelos de gestão cultural adotados pelas Secretarias de Cultura do Espírito Santo e Ceará se concentram em parcerias com Organizações Sociais (OS), o que proporciona maior agilidade e especialização na execução das políticas públicas culturais, contudo, essa dinâmica apresenta limitações no controle social, especialmente quanto à rastreabilidade da destinação final dos recursos públicos repassados via contrato de gestão.

Embora os dois estados tenham atingido nota máxima (10) na Avaliação 360° da Escala Brasil Transparente da CGU, evidenciando conformidade com a Lei de Acesso à Informação (LAI), persiste a ausência de informações detalhadas sobre os pagamentos realizados pelas OS a fornecedores e prestadores de serviços. Essa lacuna confronta diretamente o princípio da transparência ativa defendido por autores como Figueiredo e Santos (2021) e Souza *et al*. (2018).

Os portais institucionais permitem o acesso a dados amplos e estruturados, além de ferramentas como e-SIC e Plataforma Fala.BR, que ampliam as possibilidades de controle social. Adicionalmente, os mecanismos de participação cidadã, como Conselhos Estaduais de Cultura e Ouvidorias, estão bem estruturados e formalizados, conforme a literatura de Abers e

Keck (2008), embora não possuam atribuições específicas sobre o acompanhamento financeiro das OS, o que limita seu alcance fiscalizador.

A articulação entre controle interno (exercido pelas Assessorias de Controle Interno e Ouvidoria – ACIOU) e controle externo (realizado pelos Tribunais de Contas e suas respectivas Secretarias de Controle Externo – Secex) mostra-se eficaz no apoio à legalidade e economicidade da gestão pública cultural. No entanto, o modelo vigente evidencia os desafios apresentados pela Teoria da Agência (Jensen & Meckling, 2008), que aponta o risco de conflitos entre o principal (Estado) e o agente (OS), especialmente diante da assimetria informacional e da dificuldade de monitoramento dos gastos executados por entes privados.

Assim, a análise empírica apresenta convergência com os marcos teóricos no que tange à eficiência administrativa, mas revela divergências importantes relacionadas à transparência final dos gastos públicos, sinalizando áreas de aprimoramento institucional e normativo.

4.2 O Controle Social nas Secretarias de Cultura dos Estados do Espírito Santo e do Ceará

Nos estados do Ceará e do Espírito Santo, o controle social das Secretarias de Cultura é exercido principalmente pelos Conselhos Estaduais de Política Cultural e pelas Ouvidorias. Os Conselhos atuam na fiscalização e na formulação de políticas públicas, promovendo uma gestão cultural participativa. As Ouvidorias recebem manifestações da sociedade civil, como denúncias, sugestões e elogios, que subsidiam a avaliação da efetividade das ações culturais. Além desses canais, as Secretarias utilizam mecanismos como audiências públicas, consultas online e a revisão periódica dos Planos Estaduais de Cultura, garantindo participação e transparência na gestão cultural (BRASIL, Lei nº 12.527/2011, art. 7º, §1º; CEARÁ, Lei nº 13.811/2006; ESPÍRITO SANTO, Lei Complementar nº 489/2009).

5. O Controle Institucional das Secretarias de Cultura dos Estados do Espírito Santo e do Ceará

Nos estados do Ceará e do Espírito Santo, o controle interno nas Secretarias da Cultura é realizado pela Assessoria de Controle Interno e Ouvidoria (ACIOU). Esse órgão atua no apoio à gestão administrativa, garantindo o cumprimento das normas legais e promovendo eficiência e transparência na aplicação dos recursos públicos, além de tratar das manifestações recebidas por meio da ouvidoria.

Além disso, semelhante ao estado do Espírito Santo, a Assessoria de Controle Interno e Ouvidoria da Secult-CE participa da Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública (Recigp), que busca promover o intercâmbio de conhecimentos e informações entre os diversos órgãos do governo estadual, visando o fortalecimento do controle interno em todo o estado.

A atuação da ACIOU, portanto, é fundamental para garantir que as Secults executem suas ações de forma transparente, eficiente e em conformidade com a legislação vigente, contribuindo para a gestão responsável dos recursos públicos destinados à cultura nos dois estados.

O controle externo das Secretarias da Cultura do Ceará e do Espírito Santo é exercido pelas respectivas Assembleias Legislativas, com o apoio técnico dos seus Tribunais de Contas (TCEs). Esses tribunais atuam fiscalizando a execução orçamentária e financeira das secretarias, com foco na legalidade, economicidade, eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos.

Di Pietro (2022) destaca que esse tipo de controle é essencial para assegurar a transparência e a responsabilização na gestão pública, além de preservar o interesse coletivo

por meio da análise dos resultados obtidos com o uso dos recursos públicos. Mazza (2022) complementa ao afirmar que os tribunais de contas exercem uma função de controle que, embora não produza decisões com força de coisa julgada, contribui significativamente para a legitimidade e eficiência administrativa, atuando como instrumentos auxiliares do Poder Legislativo na fiscalização da atividade estatal.

Nos Tribunais de Contas do Ceará e do Espírito Santo, a Secretaria de Controle Externo (Secex) é o setor técnico responsável pela condução das atividades de controle externo. Ela presta assessoramento ao tribunal, estabelece diretrizes de fiscalização e acompanha a execução dos planos institucionais. As Secretarias da Cultura, como gestoras de políticas públicas culturais, estão submetidas a esse controle, que busca assegurar a transparência e o uso adequado dos recursos públicos destinados à cultura nos dois estados.

No Espírito Santo, o Tribunal de Contas (TCE-ES) vem se destacando nacionalmente pelo rigor na fiscalização da gestão pública, evidenciado pela liderança no ranking de equilíbrio fiscal por três anos consecutivos, consolidando o estado como referência em saúde financeira e uso eficiente dos recursos públicos (Compara Brasil, 2024). O Portal da Transparência, aliado a sistemas como SIGEF, SICONFI e os relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional, permite o acesso claro e detalhado às contas estaduais. Em consonância com Zuccolotto e Teixeira (2019), entende-se que a transparência deve ser traduzida em informações acessíveis e relevantes, de modo a viabilizar o controle social por meio de dados confiáveis.

De acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de 2024, o Espírito Santo destaca-se nacionalmente por ocupar a primeira colocação em poupança corrente e investimentos públicos. Desempenho associado aos baixos níveis de comprometimento da receita com despesas de pessoal. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) atribuiu ao estado a nota A+ em Capacidade de Pagamento, reconhecendo a solidez das informações financeiras divulgadas (STN, 2024).

Por outro lado, o Estado do Ceará, embora tenha melhorado indicadores de endividamento público, aparece na 24ª posição em equilíbrio fiscal no ano de 2023 (Compara Brasil, 2024). Segundo relatório da CGU (2024), o Ceará está totalmente enquadrado na Lei de Responsabilidade Fiscal, com esforços contínuos para manter a sustentabilidade das contas. Entre 2020 e 2023, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) caiu de 54,4% para 29,7% da Receita Corrente Líquida (RCL), demonstrando avanços na gestão fiscal (IPECE, 2024).

Em busca da qualificação fiscal, o Estado do Ceará implantou o programa “Ceará um Só” em 2018, cujo objetivo é compartilhar boas práticas de gestão com seus 184 municípios. Esse programa reforça o controle externo ao nível local, promovendo capacitação e replicação de modelos eficientes de governança.

Assim, os dois estados, embora com diferentes níveis de excelência fiscal, demonstram investimentos institucionais significativos na promoção da transparência e na estruturação de seus Tribunais de Contas para exercer o controle externo sobre a administração cultural. Esse processo é fundamental para a efetivação da responsabilidade pública e o fortalecimento da democracia administrativa.

6 Barreiras ou Lacunas na Prestação de Contas nas Secretarias de Cultura dos Estados do Espírito Santo e Ceará

As Organizações Sociais (OS) de cultura do Espírito Santo e do Ceará, embora firmem contratos de gestão com o poder público e recebam recursos governamentais, não são obrigadas a divulgar ativamente os pagamentos feitos a fornecedores por serem regidas pelo direito privado. Consequentemente, cidadãos interessados nessas informações precisam recorrer à Lei

de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e formalizar seus pedidos via e-SIC, disponível nos portais dos respectivos estados. A LAI assegura o direito ao acesso de dados públicos não disponíveis em portais de transparência, inclusive sobre o direcionamento de recursos repassados às OS.

De acordo com a Lei Complementar nº 489/2009 do Espírito Santo, os contratos de gestão devem conter cláusulas de prestação de contas e divulgação de relatórios financeiros auditados, mas não exigem a publicação detalhada de despesas com fornecedores. Já o Ipea (2020) destaca que, embora haja transferência de funções públicas às OS, elas mantêm autonomia administrativa, o que limita a transparência ativa em certos aspectos das contratações e pagamentos.

7 Conclusões

Conclui-se que, quanto ao objetivo geral, as Secretarias de Cultura dos Estados do Espírito Santo e do Ceará atendem aos requisitos legais de prestação de contas, conforme regulamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Os dados obrigatórios estão devidamente publicados em portais com domínio governamental, evidenciando conformidade com os parâmetros da transparência pública.

No tocante ao objetivo específico de analisar comparativamente a transparência, observou-se que ambas as secretarias alcançaram nota máxima (10) na Avaliação 360º da CGU, com portais digitais organizados segundo os manuais da Controladoria, o que representa um avanço significativo na disponibilização clara e acessível de informações.

Quanto ao controle social, verificou-se que os dois estados mantêm conselhos fiscalizadores ativos e ouvidorias operantes, fortalecendo a participação da sociedade civil na avaliação e fiscalização das ações culturais. Essa estrutura representa um avanço em direção à democratização da gestão pública.

Na análise do controle institucional, identificou-se a atuação de órgãos de controle interno e externo, como as assembleias legislativas e os tribunais de contas estaduais, que exercem funções essenciais à legalidade, economicidade e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

No que tange ao mapeamento das melhores práticas de prestação de contas, destacam-se iniciativas como a disponibilização de ferramentas digitais intuitivas, canais de participação popular e estruturação dos dados conforme padrões técnicos legais. Tais práticas demonstram uma gestão cultural ética, eficiente e cidadã, extrapolando os requisitos mínimos normativos.

Contudo, ao abordar o objetivo de identificar lacunas e barreiras, verificou-se que os valores pagos pelas Organizações Sociais (OS) às empresas e fornecedores que executam atividades culturais não são publicizados nos portais oficiais, sob o argumento de regime jurídico privado. Essa lacuna compromete a transparência plena e exige que os cidadãos recorram à Lei de Acesso à Informação (LAI) para obter tais dados, apontando a necessidade de revisão legislativa e mobilização social para tornar obrigatória a divulgação desses gastos pelas OS e pelas Secretarias de Cultura.

Nesse contexto, é possível apontar limitações metodológicas da pesquisa, como a dependência de informações disponíveis online e a falta de padronização nos layouts dos portais analisados, o que pode impactar a comparabilidade entre os estados. Além disso, o estudo não abordou de forma aprofundada a percepção da população sobre esses mecanismos de transparência.

Em contrapartida, este trabalho apresenta importantes contribuições, ao sistematizar os mecanismos de prestação de contas e controle aplicados pelas secretarias de cultura, identificando boas práticas e destacando pontos críticos que podem servir de base para

aperfeiçoamento normativo e institucional. O estudo também reforça o papel estratégico da transparência na promoção da *accountability* e no fortalecimento da governança pública.

Estudos e publicações acadêmicas corroboram a importância de se aprimorar continuamente os mecanismos de prestação de contas, evidenciando que uma gestão transparente promove maior engajamento social e eficácia nas políticas públicas. A ampliação dos instrumentos de fiscalização representa um avanço fundamental para garantir a integridade na administração pública e a consolidação das instituições democráticas.

Referencial Bibliográfico

Abers, R. N., & Keck, M. E. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, 21(52), 99–114. <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/qwyFK6JJQrrjx6jnjjTJKH>

Alexandre, M. A., & De Deus, L. F. (2015). Transparência e controle nas organizações sociais: limites e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 345–368.

Alves, S. M. (2025, abril 6). Do dado ao entendimento: como a prestação de contas fortalece a confiança no Estado. *Jornal ND*. <https://ndmais.com.br/opiniaio/artigo/do-dado-ao-entendimento-como-a-prestacao-de-contas-fortalece-a-confianca-no-estado/>

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. (2024). *Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO: exercício 2024*. <https://tesourotransparente.gov.br>

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial básico de governança pública*. TCU.

Brasil. (2011, novembro 18). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial da União*, seção 1, p. 1.

Brasil. (2024, abril 4). Lei nº 14.835, de 4 de abril de 2024. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114835.htm; <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/gta-7-guia-de-transparencia-ativa-final.pdf>

Brasil. Controladoria-Geral da União. (2025). *Avaliação 360º – Transparência Pública*. <https://www.gov.br/cgu>

Brasil. (1998, maio 15). Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre Organizações Sociais.

Brasil. (1999, março 23). Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Brasil. (2014, julho 31). Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. (2024). *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (Foco Estados + Distrito Federal)*. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:51431

Controladoria-Geral da União. (2024). *Mapa da Transparência*. https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking

- Compara Brasil. (2024). Ranking de equilíbrio fiscal dos Estados brasileiros – 2024. Aequus Consultoria Econômica. <https://comparabrasil.com.br>
- Ceará. Secretaria da Cultura do Estado. (2025). Portal da Cultura – Prestação de Contas e Transparência. <https://www.secult.ce.gov.br>
- Controladoria-Geral da União. (2013, junho 4). Rede Nacional de Transparência e Acesso à Informação (RedeLAI) lança campanha “Conheça a Administração Pública, Pergunte!”. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias>
- Dal Molin, T. C., & Costa, F. A. M. da. (2018). A tecnologia da informação aplicada à gestão pública. *Revista de Contabilidade Dom Alberto*, 7(13). <https://revista.domalberto.edu.br/revistadecontabilidadefda/article/view/107>
- Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). Atlas.
- Espírito Santo. (2009, dezembro 28). Lei Complementar nº 489, de 28 de dezembro de 2009. Dispõe sobre contratação de gestão com OS.
- Espírito Santo. (2021, março 16). Lei nº 11.447, de 16 de março de 2021. Institui o SEEC/ES.
- Espírito Santo. Governo do Estado. (n.d.). Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo. <https://transparencia.es.gov.br>
- Espírito Santo. Secretaria da Cultura. (2025). *Portal Secult Transparente*. <https://www.secult.es.gov.br>
- Espírito Santo. Secretaria da Fazenda. (2025, fevereiro 21). Espírito Santo é o Estado que mais realiza investimentos e com melhor índice de poupança do País. <https://sefaz.es.gov.br/Not%C3%ADcia/espírito-santo-e-o-estado-que-mais-realiza-investimentos-e-com-melhor-índice-de-poupança-do-país>
- Espírito Santo. Governo do Estado. (2025, fevereiro 20). Espírito Santo lidera ranking de equilíbrio fiscal pela terceira vez e mantém destaque nacional. <https://www.es.gov.br/Noticia/espírito-santo-lidera-ranking-de-equilíbrio-fiscal-pela-terceira-vez-e-mantem-destaque-nacional>
- Figueiredo, V. da S., & Santos, W. J. L. dos. (2025). Transparência e controle social na administração pública. *Revista Temas de Administração Pública – UNESP*. <https://www.fclar.unesp.br>
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2008). Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, 48(2), 87–125. <https://www.scielo.br/j/rae/a/vr3bbm6tBJStSmQZk4Y8y4m/>
- Lopes, J. C. (2023). Controle social e transparência pública: o papel dos conselhos gestores. *Revista Gestão Pública e Cidadania*, 25(2), 53–70.
- Mazza, A. (2022). *Manual de direito administrativo* (10ª ed.). Saraiva Educação.
- Medeiros, A. K., Crantschaninov, T. I., & Silva, F. C. da. (2013). 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*. <https://www.scielo.br/j/rap/a/kPqPQT38HLbdHB9CzmKkdLC/abstract/?lang=pt>
- Pires, R. R. C. (Org.). (2021). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Ipea. https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/livro_efetividade.pdf
- Raupp, F. M., Sacramento, A. R. S., & Meinheim, G. L. (2022). Transparência dos recursos de emendas parlamentares na modalidade transferência especial: um estudo à luz da Teoria da Agência. *EnAPG – Encontro de Administração Pública da*

ANPAD. <https://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/7d265aa7147bd3913fb84c7963>

SECONT – Secretaria de Estado de Controle e Transparência.

(2025). *Transparência*. <https://secont.es.gov.br/transparencia>

Silva, M. T. da, & Costa, R. A. da. (2024). Organizações sociais e prestação de contas: lacunas normativas e desafios de fiscalização. *Revista Brasileira de Administração Pública*, 58(1), 112–130.

Silva, R., & Reis, L. (2016). Terceiro Setor e Gestão Pública: Modelos Jurídicos e Desafios Éticos. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 345–365.

Silva, R. L. da, & Rue, L. A. de la. (2015). A acessibilidade nos sites do Poder Executivo estadual à luz dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 315–336. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612130130>

Souza, R., Barbosa, R., Cabral, A., & Santos, S. (2019). Avaliação da qualidade das informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Ceará. *Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, 24(54), 91–104. <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2019v24n54p91>

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2015). Gestão social, democracia, representação e transparência: evidências nos estados brasileiros. *Revista de Ciências da Administração*, 17, 79–90. <https://www.redalyc.org/pdf/2735/273543118005.pdf>

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2019). Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. *Escola Nacional de Administração Pública – ENAP*. <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/4/Transparencia.pdf>