



UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO

ANDRÉ AFONSO TAVARES

GOVERNO DIGITAL E ABERTO COMO PLATAFORMA PARA O EXERCÍCIO
DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CRICIÚMA

2021

ANDRÉ AFONSO TAVARES

GOVERNO DIGITAL E ABERTO COMO PLATAFORMA PARA O EXERCÍCIO DO
CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, área de concentração Direitos Humanos e Sociedade, Linha de Pesquisa: Direito, Sociedade e Estado, da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coorientadora: Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt (UNISC)

CRICIÚMA

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

T231g Tavares, André Afonso.

Governo digital e aberto como plataforma para o exercício do controle social de políticas públicas / André Afonso Tavares. - 2021.

191 p. ; il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2021.

Orientação: Reginaldo de Souza Vieira.

Coorientação: Caroline Müller Bitencourt.

1. Controle social. 2. Políticas públicas. 3. Transparência na administração pública. 4. Democracia. 5. Cidadania participativa. I. Título.

CDD. 22. ed. 351

Bibliotecária Eliziane de Lucca Alosilla - CRB 14/1101
Biblioteca Central Prof. Eurico Back - UNESC


ANDRÉ AFONSO TAVARES

“GOVERNO DIGITAL E ABERTO COMO PLATAFORMA PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS”

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense.

Criciúma, 25 de fevereiro de 2021

BANCA EXAMINADORA



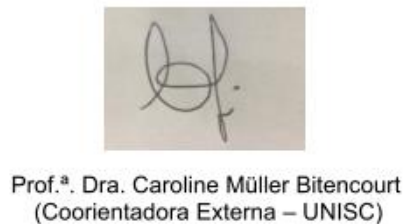
Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador adjunto do PPGD



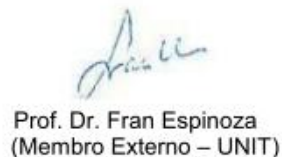
Prof. Dr. Rodrigo Geldschmidt
(Membro do PPGD/UNESC)



Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer
Coordenador do PPGD



Prof.ª Dra. Caroline Müller Bitencourt
(Coorientadora Externa – UNISC)



Prof. Dr. Fran Espinoza
(Membro Externo – UNIT)

Dedico este trabalho a todos os que servem e acreditam no controle social e na transparência pública enquanto pontes para evolução contínua de toda sociedade democrática e participativa. Nunca foi tarefa fácil, mas com fé, paciência, estudo, trabalho e coragem, busquemos sempre o aperfeiçoamento moral, individual e coletivo!

AGRADECIMENTOS

Ao longo desta intensa e espirituosa jornada, não me faltaram as vezes em que tive incertezas quanto à melhor forma de apresentar determinado assunto, angústias quanto aos árduos caminhos a ainda serem percorridos pelo controle social, mas também alegrias em estudar e aprender com pesquisadores incríveis que compartilham os resultados de suas paixões em forma de escritos científicos, esperanças renovadas ao descobrir cada vez mais novas possibilidades pela aplicação das tecnologias no mundo jurídico e, por fim, muita satisfação em concluir esse trabalho que somente atinge seu maior significado quando vislumbrado por um olhar mais do alto e compatível com o modelo de sociedade que almejamos para a nossa e as futuras gerações.

Nem sempre entendemos o tempo da vida, mas ela tem essa inteligência amorosa, que muitas vezes nos foge a compreensão imediata e depois nos faz entender que sempre busca operar pelo melhor caminho para a nossa própria evolução. Por isso, agradeço indubitavelmente às pessoas certas que entraram na minha vida:

Ao Programa UNIEDU do Estado de Santa Catarina por acreditar nesta pesquisa por meio do fomento financeiro a mim concedido durante a sua realização.

Ao meu orientador, prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira, por me abrir as portas do mundo acadêmico e da pesquisa quando me aceitou como seu orientando no PPGD da UNESC, bem como por todas as lições, orientações e materiais compartilhados, além do exemplo de educador e profissional, sempre humilde e sensível às lutas sociais de inclusão e de participação numa sociedade democrática plural e atenta aos direitos humanos, que sempre levarei comigo em minhas reflexões e trabalhos.

A minha coorientadora, profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt (UNISC), também por me aceitar como coorientando e sempre me inspirar pelos seus escritos, palavras e exemplo de dedicação à pesquisa e à docência. Não foram poucos os momentos que tive renovadas minhas esperanças no controle social e na democracia ao ler seus escritos, ouvir suas palestras ou simplesmente contemplar sua forma contagiante de se expressar. Sou grato também por todos os ensinamentos, os escritos compartilhados e os apontamentos sempre construtivos realizados.

Aos membros da minha banca de qualificação e dedefesa pública da presente dissertação, os profs. Drs. Fran Espinoza (UNIT), Rodrigo Goldschmidt

(UNESC) e Joana Rita de Sousa Covelo de Abreu (Universidade do Minho/Portugal), pela leitura atenta e por todas as contribuições realizadas, que certamente colaboraram no aperfeiçoamento desta pesquisa.

A todo o brilhantismo do corpo docente do PPG da UNESC - Mestrado em Direito com quem tive a grata satisfação de ouvir e aprender, cada um da sua forma, profs. Drs. Antonio Carlos Wolkmer, Fernanda da Silva Lima, Giovana Ilka Jacinto Salvaro, Gustavo Silveira Borges, Ismael Francisco de Souza, Jackson da Silva Leal, Lucas Machado Fagundes, Maria de Fátima Schumacher Wolkmer, Reginaldo de Souza Vieira, Rodrigo Goldshmidt e Yduan de Oliveira May.

Ao prof. Dr. Ismael Francisco de Souza, em especial, por ter sido um dos primeiros professores do PPG da UNESC que tive a oportunidade de conhecer, em 2018, durante um evento científico em Santa Cruz do Sul/RS na UNISC, por todas as ocasiões que parou pacientemente para ouvir minhas tão ingênuas indagações e angústias, que contribuiu com suas sempre inteligentes e cirúrgicas ponderações, que compartilhou a tão necessária descontração e sorrisos os quais nos acalentam nessa jornada muitas vezes solitária e, por fim, pela relevância de seus ensinamentos durante as disciplinas realizadas.

Anossa secretária do PPGD da UNESC, Vanessa, por todas as vezes que pronta e carinhosamente me auxiliou e atendeu aos meus pedidos de informação e documentos.

Às colegas e amigas que estudei antes de ingressar oficialmente no PPGD da UNESC, em disciplina isolada, que me acolheram, incentivaram e compartilharam seus conhecimentos, pesquisas e experiências: Beatriz, Camila, Gláucia e Vivian. Camila, em especial, por todo apoio e carinho durante a preparação do pré-projeto e para a entrevista da seleção do programa.

A todos os meus colegas da terceira turma do Mestrado em Direito da UNESC, Alberto, Alessandra, Arnaldo, Camila, Caroline, Claudia, Edson, Fábio, Fernanda, Giovani, Grazi, Henrique, Júlian, Juliano, Leila, Maicon, Manuela, Marcelo, Nelson, Pedro, Pedro Henrique, Rafael, Régis, Renato, Rosiane, Sheila, Vanessa e Werner, pela convivência ao longo desses dois anos, troca de experiências, compartilhamento de materiais e sugestões realizadas.

Aos meus pais, João Batista e Ana Maria, e aos meus irmãos, Júnior, Eduardo e Jonas, bem como a toda a minha família, pelo apoio e amor desde sempre a mim concedidos.

Ao Otávio, pela companhia inestimável, ouvidos incansáveis, conselhos perspicazes e toda compreensão, amor e incentivo que são diariamente compartilhados.

A todos os meus amigos, alguns distantes, mas não menos importantes, com os quais desabafei e entenderam meus lapsos de ausência, que apoiaram minhas buscas e descobertas, além de dividirem comigo suas alegrias e experiências.

A todo o corpo do escritório Tavares Advocacia, João Batista, Alírio, Kellin, Jonas, Gean, Ana Júlia, Letícia, Cláudia e Gabriele, por entenderem e apoiarem os momentos de ausência e por sempre suprimirem e atenderem de forma brilhante as demandas dos nossos clientes.

A Deus, ao meu Anjo e aos meus amigos espirituais.

O apoio de vocês certamente deixou tudo mais doce e suportável.

“Um dia, quando olhares para trás, verás que os dias mais belos foram aqueles em que lutaste.”
(Sigmund Freud – 1856/1939)

RESUMO

O trabalho envolveu a temática do exercício do controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação, tendo por base a concepção de democracia e cidadania participativa consagrada a partir da promulgação da CRFB/88, bem como sob o prisma do governo digital e aberto em prol da transparência das informações públicas. O problema norteador da pesquisa consistiu em analisar de que maneira os portais digitais mantidos pelos municípios membros da Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) cumprem com os requisitos de informação, assim levantados pelo que dispõe a legislação correlata e pela análise empírica do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), de forma a verificar se produzem transparência, a partir da ideia de comunicação, e, por conseguinte, possibilitam materialmente o exercício do controle social das políticas públicas nas áreas de saúde e educação. A pesquisa teve enquanto hipótese que os portais digitais mantidos pelos municípios membros da Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) não cumprem com a totalidade dos requisitos de informação, extraídos após análise acerca da legislação pertinente, bem como análise empírica do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC). O trabalho teve enquanto objetivo geral investigar a forma pelo qual os portais digitais mantidos pelos municípios associados à Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) cumprem com os requisitos de informação, devidamente levantados a partir da legislação aplicável e pela análise da experiência do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) e, assim, verificar se produzem transparência e, por conseguinte, tornam materialmente possível o exercício do controle social das políticas públicas nas áreas de saúde e educação. Visando ao alcance do objetivo geral, foram delimitados três objetivos específicos, que correspondem, respectivamente, aos três capítulos do desenvolvimento dessa dissertação, quais sejam: analisar o controle social de políticas públicas a partir da concepção de democracia participativa; compreender o surgimento das novas tecnologias e da democracia digital, do governo digital e aberto no Brasil, bem como da cibertransparência a partir da ideia de comunicação; por fim, analisar, considerando os requisitos de informação levantados por meio da análise da legislação que rege a matéria em conjunto com a análise empírica do controle externo realizado pelo TCE-SC, a forma pela qual os portais digitais dos municípios membros da AMESC produzem transparência e, assim, tornam possível o controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação, bem como apresentar pressupostos legais, técnicos e operacionais para reformulação da transparência municipal a partir da concepção de governo digital e aberto. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, já os métodos de procedimento foram o monográfico e o comparativo. A pesquisa se utilizou das técnicas de pesquisa bibliográfica e de documental indireta. A dissertação vincula-se à área de concentração Direitos Humanos e Sociedade e à linha de pesquisa em Direito, Sociedade e Estado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC).

Palavras-chave: Controle Social. Democracia. Governo Digital e Aberto. Políticas Públicas. Transparência.

ABSTRACT

The work involved the theme of the exercise of social control of public policies in the areas of health and education, based on the concept of democracy and participatory citizenship enshrined from the promulgation of CRFB / 88, as well as under the prism of digital and open government. for the transparency of public information. The guiding problem of the research was to analyze how the digital portals maintained by the member municipalities of the Association of Municipalities of the Extreme South of Santa Catarina (AMESC) comply with the information requirements, thus raised by the provisions of the related legislation and by the empirical analysis of control external audit carried out by the Santa Catarina State Court of Auditors (TCE-SC), in order to verify whether they produce transparency, based on the idea of communication, and, consequently, make possible the material exercise of social control of public policies in the areas of health and education. The research had as a hypothesis that the digital portals maintained by the member municipalities of the Association of Municipalities of the Extreme South of Santa Catarina (AMESC) do not comply with all the information requirements, extracted after analysis of the relevant legislation, as well as empirical analysis of the external control carried out by the Santa Catarina State Court of Auditors (TCE-SC). The general objective of the work was to investigate the way in which the digital portals maintained by the municipalities associated with the Association of Municipalities in the Far South of Santa Catarina (AMESC) comply with the information requirements, duly raised from the applicable legislation and through the analysis of the experience of control external audit carried out by the Court of Accounts of the State of Santa Catarina (TCE-SC) and, thus, verify whether they produce transparency and, therefore, make the exercise of social control of public policies in the areas of health and education materially possible. Aiming at reaching the general objective, three specific objectives were defined, corresponding, respectively, to three chapters of the development of this dissertation, namely: to analyze the social control of public policies from the conception of participatory democracy; understand the emergence of new technologies and digital democracy, digital and open government in Brazil, as well as cybertransparency from the idea of communication; finally, analyze, considering the information requirements raised through the analysis of the legislation that governs the matter in conjunction with the empirical analysis of external control carried out by TCE-SC, the way in which the digital portals of AMESC member municipalities produce transparency and, thus, they make possible the social control of public policies in the areas of health and education, as well as presenting legal, technical and operational assumptions for reformulating municipal transparency based on the concept of digital and open government. The method of approach used was the deductive one, whereas the procedural methods were the monographic and the comparative. The research used bibliographic and indirect documentary research techniques. The dissertation is linked to the area of concentration Human Rights and Society and to the line of research in Law, Society and State of the Postgraduate Program in Law at the University of the Extreme South of Santa Catarina (PPGD / UNESC).

Keywords: Social Control. Democracy. Digital and Open Government. Public policy. Transparency.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - Painel consulta de processos online - aba “Pesquisa avançada” | 100 |
| Figura 2 - Listagem processos de auditoria operacional na área de saúde na esfera municipal | 101 |
| Figura 3 - Listagem processos de auditoria operacional na área da educação na esfera municipal | 101 |
| Figura 4 - Unidades Escolares na seção Secretária de Educação | 125 |
| Figura 5 - Listagem endereços das respectivas unidades escolares | 125 |
| Figura 6 - Plano municipal de Educação do município..... | 126 |
| Figura 7 - Painel Ouvidoria com publicação dos registros realizados | 127 |
| Figura 8 - Informações, documentos e atas do Conselho Municipal de Saúde..... | 128 |
| Figura 9 - Balanço físico dos materiais e medicamentos nas unidades de saúde do município em 02/2020..... | 129 |
| Figura 10 -Informação desatualizada quanto ao Plano Plurianual – PPA do Município de Santa Rosa do Sul | 129 |
| Figura 11 - Pesquisa de opinião agosto de 2019 | 131 |
| Figura 12 - Pergunta da Pesquisa de Opinião realizada | 131 |
| Figura 13 - Layout padrão Portal de Transparência dos municípios AMESC | 132 |
| Figura 14 -Filtros para pesquisa de Despesas Públicas | 133 |
| Figura 15 - Gastos diretos por projeto/atividade | 134 |
| Figura 16 -Balanços Orçamentários sem atualização..... | 135 |
| Figura 17 - Educação..... | 135 |
| Figura 18 - Resultado consulta de obras da educação..... | 136 |
| Figura 19 - Layout Legislativo | 136 |
| Figura 20 - Pesquisa de Atos Legislativos | 137 |
| Figura 21 - Layout Poder Executivo | 138 |
| Figura 22 - Secretaria de Saúde..... | 138 |
| Figura 23 - Dimensões da Interoperabilidade | 152 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1- Evolução história da democracia digital no mundo | 65 |
| Quadro 2- Graus de democracia digital..... | 67 |
| Quadro 3 - Modelos de governo eletrônico - análise comparativa entre as principais características..... | 71 |
| Quadro 4 - Evolução do governo eletrônico ao digital no Brasil..... | 72 |
| Quadro 5- Levantamento requisitos de informação na área da saúde – processos RLA-09/00594845, RLA- 09/00594764 e RLA-09/00594179 | 103 |
| Quadro 6 - Levantamento requisitos de informação na área da saúde – processos RLA-15/00146860, RLA-15/00146789, RLA-15/00146606 e RLA-15/00146517 | 104 |
| Quadro 7 - Levantamento requisitos de informação na área da educação – processo RLA 18/00145362 | 107 |
| Quadro 8 - Levantamento requisitos de informação na área da educação – processo RLA 15/00519054 | 109 |
| Quadro 9 - Levantamento requisitos de informação na área da educação – processo RLA 18/00145109 | 112 |
| Quadro 10 - Rol da transparência ativa disposto na LAI e no seu Regulamento..... | 116 |
| Quadro 11 - Rol da transparência ativa disposto na LRF e no seu Regulamento | 117 |
| Quadro 12 - Dimensões de interoperabilidade conforme padrão e-Ping | 153 |
| Quadro 13 - Diretrizes e Recomendações de usabilidade e-PWG | 155 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1- Despesas realizadas com saúde e educação em 2019 em relação à Receita Total e à Receita Corrente Líquida – RCL dos municípios da AMESC | 99 |
| Tabela 2 - Despesas realizadas com empresa de software por município da AMESC – 2015-2019..... | 115 |
| Tabela 3 - Análise da existência dos requisitos de informação nas áreas de saúde e educação no portais digitais dos municípios associados à AMESC..... | 119 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 - Distribuição de publicações sobre democracia digital por década -1976-2015 | 65 |
| Gráfico 2 - População municípios AMESC acima de 10.000 habitantes | 118 |
| Gráfico 3 - Panorama municípios AMESC quanto ao rol mínimo de transparência ativa previsto em legislação | 121 |
| Gráfico 4 - Quantitativo quanto à exigência legal de transparência ativa municipal .. | 122 |
| Gráfico 5 - Quantitativo da AMESC quanto às informações existentes, ausentes ou parcialmente existentes..... | 123 |
| Gráfico 6 - Quantitativos por município das informações existentes, ausentes ou parcialmente existentes..... | 124 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|---|
| AMESC | Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense |
| ADCT | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| CRFB/88 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| CFOAB | Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| EC | Emenda Constitucional |
| EGD | Estratégia de Governo Digital |
| e-MAG | Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico |
| e-PING | Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico |
| e-PWG | Padrões Web em Governo Eletrônico |
| FDAIP | Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas |
| GTTI | Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| LAI | Lei de Acesso à Informação |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LGPD | Lei Geral de Proteção de Dados |
| LOA | Lei de Orçamento Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MP | Medida Provisória |
| NTIC(s) | Nova(s) Tecnologia(s) da Informação e Comunicação |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PDRAE | Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado |
| PPA | Plano Plurianual |
| RCL | Receita Corrente Líquida |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| TCE-PR | Tribunal de Contas do Estado do Paraná |
| TCE-SC | Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina |
| TIC(s) | Tecnologia(s) da Informação e Comunicação |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 18 |
| 2 QUAL O PARADIGMA DEMOCRÁTICO PARA UM CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS?..... | 25 |
| 2.1 ENTRE A CRISE DE LEGITIMIDADE DO MODELO HEGEMÔNICO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A EMERGÊNCIA DO MODELO NÃO HEGEMÔNICO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA..... | 26 |
| 2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS SEUS CONTROLES INSTITUCIONAIS: ONDE SE INSERE O CONTROLE SOCIAL? | 35 |
| 2.3 QUAL O CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL E A SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS? | 46 |
| 3 DE QUE FORMA AS TECNOLOGIAS TÊM IMPACTADO A DEMOCRACIA, O GOVERNO E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA? | 58 |
| 3.1. SURGIMENTO DA INTERNET, DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E DA DEMOCRACIA DIGITAL..... | 59 |
| 3.2 GOVERNO DIGITAL E ABERTO NO BRASIL | 69 |
| 3.3 DE QUE (CIBER)TRANSPARÊNCIA ESTAMOS FALANDO? PARA ALÉM DO ACESSO À INFORMAÇÃO | 81 |
| 4 O GOVERNO DIGITAL E ABERTO COMO PLATAFORMA PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRESSUPOSTOS PARA REFORMULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL | 96 |
| 4.1 REQUISITOS DE INFORMAÇÃO PARA A TRANSPARÊNCIA QUE POSSIBILITE MATERIALMENTE O EXERCÍCIO DE CONTROLE SOCIAL NAS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO TCE-SC | 97 |
| 4.2 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS INFORMAÇÕES LEVANTADAS, A LEGISLAÇÃO E AQUELAS DISPONIBILIZADAS ELETRONICAMENTE PELOS MUNICÍPIOS ASSOCIADOS À AMESC..... | 115 |
| 4.3 A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA A PARTIR DE DIRETRIZES LEGAIS, TÉCNICAS E OPERACIONAIS: PRESSUPOSTOS DE UMA PROPOSTA DE GOVERNO DIGITAL E ABERTO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 142 |
| 5 CONCLUSÃO | 161 |
| REFERÊNCIAS..... | 170 |
| APÊNDICES | 179 |

| | |
|---|------------|
| APÊNDICE A - SIDEMS DO MUNICÍPIO | 180 |
| APÊNDICE B - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS | 181 |
| APÊNDICE C - DADOS GERAIS DOS MUNICÍPIOS DA AMESC | 182 |
| APÊNDICE D- SITES CONSULTADOS | 183 |
| APÊNDICE E - REQUISITOS DE INFORMAÇÃO LEVANTADOS | 184 |
| APÊNDICE F - TABELA UTILIZADA PARA COMPARAÇÃO DA LEGISLAÇÃO E PORTAIS DOS MUNICÍPIOS QUANTO AOS REQUISITOS DE INFORMAÇÃO ... | 187 |
| ANEXOS | 189 |
| ANEXO A –RESPOSTA AOPEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM 04 DE SETEMBRO DE 2018 PELO TCE DE SANTA CATARINA..... | 190 |
| ANEXO B – RESPOSTA AO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM 04 DE SETEMBRO DE 2020 PELO TCE DE SANTA CATARINA..... | 191 |

1 INTRODUÇÃO

O trabalho em tela se desenvolverá a partir do estudo acerca do exercício do controle social de políticas públicas, tendo por base a concepção de democracia e cidadania participativa consagrada a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, bem como sob o prisma do governo digital e aberto em prol da transparência das informações públicas.

Ser cidadão consiste em, além de ser membro de pleno direito do seu município, compreender que essa condição envolve uma decisão política, isto é, aquém de tão somente eleger seus representantes, efetivamente poder participar diretamente dos assuntos da cidade seja como seu governante seja como homem político (VIEIRA, 2005, p. 27).

Conforme será visto, umas das facetas da cidadania consiste no exercício do controle social, o qual importa registrar logo de início será entendido e utilizado neste trabalho enquanto a atividade de controle realizada pela sociedade em relação ao Estado e não o contrário.

Além disso, como pressupostos materiais para o exercício do controle social, há que se vislumbrar a existência efetiva de transparência e de acesso às informações públicas, pois só se controla de fato aquilo que se conhece.

Necessário também deixar claro que o conceito de transparência utilizado nesta pesquisa é obtido a partir da ideia de informação que produz comunicação entre governantes e governados.

Nessa linha, tem-se que o mero acesso formal aos documentos ou aos dados técnicos, sem que haja facilidade do acesso, compreensão a partir da adoção de linguagem comum, bem como disposição da informação à sociedade de forma padronizada e/ou sistematizada, em razão de não produzir comunicação, também não resulta em transparência no sentido aqui trabalhado.

Pois bem, o surgimento da internet e o desenvolvimento de novas tecnologias passaram a ocupar papel fundamental na busca pela concretização da transparência e do acesso às informações, em especial, no âmbito da Administração Pública, de onde se extrai a denominação governo digital e aberto.

A utilização de novas tecnologias da informação e comunicação - NTICs, no âmbito da Administração Pública, quando aplicadas em prol da transparência e do

acesso à informação pública, a partir de um diálogo entre direito e a engenharia de software, tem o condão de possibilitar materialmente o exercício do controle social de políticas públicas, com o desenvolvimento de portais digitais dos entes públicos que de fato produzam comunicação entre governantes e governados.

O diferencial da presente dissertação está na tentativa de romper com a tradicional divisão científica ressaltada por Gomes¹ (2018) quanto à aplicação das tecnologias do cenário jurídico, onde de um lado se encontram aqueles que se dedicam ao tema do governo digital e de outro estão os que se concentram na temática da democracia digital, uma vez que, consoante se demonstrará, tanto a democracia digital quanto o governo digital possuem relação simbiótica no tocante à realização material do exercício do controle social de políticas públicas.

É evidente, ainda, que a discussão a respeito da democracia digital e do governo digital não pode ser desconectada do embate referente aos aspectos da inclusão digital, sob pena de não produzir todos os efeitos esperados e agravar ainda mais a exclusão social (TAVARES; VIEIRA, 2020, p. 297).

Como será visto, a democracia digital não visa à substituição dos modelos de participação popular e de controle social físicos/não digitais atualmente existentes. Há, na verdade, uma relação de complementaridade aqui exposta, tal como existe entre os modelos de democracia representativa e participativa, a qual objetiva, sobretudo, contribuir com o aprimoramento do sistema democrático como um todo.

Nessa linha, Gomes (2018) pontua que na medida em que se verifica certa consolidação na ideia de democracia digital, a tendência é que a abordagem científica nos estudos produzidos seja cada vez mais prática, aplicada e segmentada, tendo por base problemas concretos relacionados a modelos tecnológicos, características específicas de soluções digitais empregadas ou estudos de experimentos ou de experiências².

¹ “[...] há aqui até mesmo uma divisão social do trabalho entre as duas áreas. ‘Os estudiosos da administração pública, os analistas de políticas públicas e os especialistas em gestão pública se concentram no governo eletrônico, enquanto os especialistas em comunicação política, os estudiosos dos movimentos sociais e os teóricos da democracia aprimoram suas ferramentas analíticas sobre a democracia eletrônica’, mas, no fundo, o vínculo entre as duas áreas, se bem que não seja direto, é certamente realizável” (GOMES, 2018).

² “A busca da reconexão à democracia digital, por parte de aplicações e campos em crescente autonomização, poderá se transformar numa contratendência importante na área de e-democracia. Essa necessidade já tem sido particularmente sentida na área do governo digital, onde uma considerável concentração de atenção em prestação de serviços eletrônicos ou em soluções digitais para *smart cities e smart government* tende a levar a uma desconexão com a e-democracia e seus requisitos [...] Com isso se fortalece a tendência a forçar a introdução de critérios democráticos em iniciativas e projetos de e-

E esse é o caso da pesquisa que ora se apresenta. Como afirmado, objetiva-se aqui trabalhar, de forma empírica, os temas de governo digital e aberto como plataforma para a realização do controle social de políticas públicas.

Observa-se que há outros temas que são correlatos ao governo digital e aberto e à própria democracia digital, tais como o estudo das denominadas *smart cities* (cidades inteligentes), do novo padrão tecnológico *sm+m* (*social media + mobile*) e do uso de *big data* e da proteção de dados no âmbito da Administração Pública, que merecem atenção especial e estudos específicos, mas que não serão tratados neste trabalho, dados os limites metodológicos e de escopo aqui traçados.

No Brasil, o fortalecimento dos mecanismos de controle social ocupa ainda mais destaque, quando considerada a sua extensão territorial e o grande número de municípios existentes, atualmente em 5.570 municípios, segundo dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020).

De igual modo, enfatiza-se que os órgãos de controle externo responsáveis pela fiscalização das contas municipais, especialmente, os Tribunais de Contas dos Estados, acumulam tanto a fiscalização da própria gestão estadual quanto acerca dos municípios em suas circunscrições, tendo em vista que a Constituição Federal, em seu artigo 31, parágrafo 4º, vedou a criação de novos Tribunais de Contas Municipais.

Nesse contexto, considerando que as sedes físicas das Cortes Estaduais de Contas se situam nas capitais estaduais, muitas vezes se estabelece entre estas e os municípios fiscalizados certa distância geográfica que não torna possível a atenção constante em relação aos atos e atividades realizadas pelas gestões municipais.

Por isso, o controle social revela-se como verdadeiro complemento do sistema de controles institucionais da Administração Pública, não como mero coadjuvante, como muitas vezes é percebido, mas sim como igual protagonista da correta condução da atividade estatal e das políticas públicas.

Enquanto questão a ser respondida, a pesquisa em tela concentrar-se-á na resolução da seguinte indagação: *De que maneira os portais digitais mantidos pelos municípios membros da Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) cumprem com os requisitos de informação, assim levantados pelo que dispõe a legislação correlata e pela análise empírica do controle externo realizado pelo*

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), de forma a verificar se produzem transparência, a partir da ideia de comunicação, e, por conseguinte, possibilitam materialmente o exercício do controle social das políticas públicas nas áreas de saúde e educação?

A hipótese levantada é de que os portais digitais mantidos pelos municípios membros da Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) não cumprem com a totalidade dos requisitos de informação, extraídos após análise da legislação pertinente, bem como análise empírica do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC).

Desse modo, o objetivo geral será investigar a forma pelo qual os portais digitais mantidos pelos municípios associados à Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) cumprem com os requisitos de informação, assim levantados pelo que dispõe a legislação correlata e pela análise empírica do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), de forma a produzirem transparência e, por conseguinte, possibilitarem materialmente o exercício do controle social das políticas públicas nas áreas de saúde e educação.

A escolha do recorte do objeto para análise tão somente das políticas públicas nas áreas de saúde e educação se deu em razão de sua materialidade no orçamento público dos municípios da AMESC (cf. tabela 1), além de serem as áreas em que a Constituição prevê percentuais mínimos de aplicação quanto à receita corrente líquida (RCL), conforme artigo 212, da CRFB/88, e artigo 77, III c/c § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e, assim, constituírem, no caso de seu descumprimento, hipóteses autorizadas de intervenção no município, segundo o artigo 35, inciso III, da CRFB/88, bem como da própria essencialidade desses serviços públicos, sem prejuízo da importância das demais áreas.

Já o recorte geográfico para os municípios componentes da AMESC se deu pelo motivo de ser a região de inserção tanto do autor quanto da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) e do seu Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD).

Os requisitos de informação, assim entendidos enquanto informações necessárias para realização do controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação, serão levantados a partir do que dispõe a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seus respectivos regulamentos acerca da transparência ativa, bem como da análise minuciosa de todos os processos de auditoria

operacional conduzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) na esfera municipal e nas áreas de saúde e educação.

Quanto à análise empírica da atividade de controle externo realizada pelo TCE-SC nas áreas de saúde e educação, cabe salientar que a intenção deste pesquisador não é traçar um rol estanque ou mesmo definir que essas serão as únicas ou as melhores informações que devem ser analisadas pelos controladores sociais, mas tão somente colaborar, de forma exemplificativa ou orientativa, mas aplicada e prática, tanto para avaliação da transparência ativa dos portais digitais municipais, quanto para futuras atividades de controle social nessas áreas, a partir da experiência que aqui será detalhada e discutida.

O percurso metodológico deste estudo será o dedutivo, vez que partiremos de argumentos gerais para os particulares e teremos uma teoria base para a pesquisa (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2003, p. 65-67). O método dedutivo é aquele que, “[...] partindo das teorias e leis, na maioria das vezes prediz a ocorrência dos fenômenos particulares” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 88).

Os métodos de procedimento serão o monográfico, que “consiste no estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 90) e o comparativo, o qual constitui experimentação indireta, pelo qual permite a análise de dados concretos, deduzindo dos mesmos os elementos constantes, abstratos e gerais (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 89).

Utilizar-se-á técnicas de pesquisa bibliográfica, que objetiva “colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” e “propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 183), ea documental indireta, que consiste no “levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas” (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 174).

A pesquisa bibliográfica será realizada junto à biblioteca da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Banco de Teses de Dissertações da CAPES, a base de dados do Scielo e do Portal Periódicos da CAPES, bem como as publicações sobre o tema nas revistas brasileiras qualificadas no Qualis.

Já a pesquisa documental será realizada por meio da consulta pública ao portal eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina aos processos de

auditoria operacional realizados no âmbito municipal nas áreas de saúde e educação, bem como aos atuais sítios eletrônicos oficiais dos Poderes Executivo e Legislativo mantidos pelos municípios associados à Associação de Municípios do Extremo Sul Catarinense – AMESC, ao total, de quinze, quais sejam: Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Ermo, Jacinto Machado, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio, Timbé do Sul e Turvo, para análise das informações disponibilizadas por meio da transparência ativa eletrônica referente às políticas públicas nas áreas de saúde e educação.

Trata-se de pesquisa científica relacionada ao tema controle social das políticas públicas, assim entendido por aquele realizado pela sociedade em relação ao Estado e, por conseguinte, insere-se nos temas de pesquisa do orientador do presente trabalho, Dr. Reginaldo de Souza Vieira, bem como na área de concentração Direitos Humanos e Sociedade do Programa de Mestrado em Direito da UNESC, e, especificamente, na linha de pesquisa de Direito, Sociedade e Estado.

Visando ao alcance do objetivo geral, foram delimitados três objetivos específicos, que correspondem, respectivamente, aos três capítulos do desenvolvimento dessa dissertação.

O primeiro capítulo se concentrará em analisar o controle social de políticas públicas a partir da concepção de democracia participativa, no contexto de crise de legitimidade do modelo hegemônico de democracia liberal representativa.

Nesse mesmo capítulo, será realizado aporte teórico a respeito da evolução da Administração Pública no Brasil, bem como compreender seus respectivos controles institucionais, além de demonstrar de que forma se encontra situado o controle social dentro do aparato administrativo.

Por fim, buscar-se-á apontar o conceito de controle social utilizado durante a pesquisa, assim como se aprofundará na sua relação com a temática das políticas públicas.

O segundo capítulo almejará compreender o surgimento das novas tecnologias e da democracia digital, do governo digital e aberto no Brasil, bem como da cibertransparência a partir da ideia de comunicação.

Assim, analisar-se-á, desse modo, o surgimento da Internet a partir de 1990 por meio da rede *www*, bem como a consolidação da Sociedade da Informação e o aparecimento da chamada Democracia Digital.

Posteriormente, serão estudados os aspectos históricos e legislativos da aplicação das tecnologias na estrutura da Administração Pública em sentido amplo no Brasil, naquilo que se cunhou, num primeiro momento, de Governo Eletrônico, mas que atualmente passou a ser mais corretamente denominado de Governo Digital.

Além disso, tratar-se-á da aplicação das tecnologias e da engenharia de software no aperfeiçoamento da Transparência Pública, assim entendida a partir da ideia de comunicação para além do mero acesso à informação com o objetivo de promover e possibilitar materialmente o exercício do controle social de políticas públicas.

Por último, durante o terceiro capítulo, objetivar-se-á, a partir do levantamento de requisitos de informação por meio da análise da legislação que rege a matéria em conjunto com a análise empírica do controle externo realizado pelo TCE-SC nas áreas de saúde e educação.

Em seguida, será realizada a análise comparativa entre as informações levantadas na etapa anterior em relação aos sítios digitais mantidos pelos poderes Executivo e Legislativo dos municípios associados à AMESC, a fim de responder a indagação realizada nessa pesquisa, qual seja analisar se os portais digitais desses municípios cumprem com os requisitos de informação, de forma a produzirem transparência, no conceito de comunicação, e, por conseguinte, tornam possível o controle social de políticas públicas nas áreas em análise.

Por último, será versado acerca da apresentação de diretrizes legais, técnicas e operacionais para reformulação da transparência ativa municipal, desde a estruturação dos portais digitais de transparência a serem mantidos pelos municípios até os requisitos legais, técnicos e operacionais da disponibilização das informações e dados públicos, a partir da aplicação das tecnologias de informação e comunicação e das técnicas de engenharia de software, de forma a estruturar modelo de governo digital e aberto como plataforma para o controle social de políticas públicas.

2 QUAL O PARADIGMA DEMOCRÁTICO PARA UM CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

O exercício de qualquer atividade de controle social, sobretudo, no que se refere à condução das políticas públicas, ocorre a partir do arcabouço político e jurídico estabelecido pela Constituição da República Federal do Brasil de 1988 e da adoção do Estado Democrático de Direito.

Assim, o capítulo inaugural dessa dissertação iniciará com a análise do ambiente democrático no qual está inserida a atividade de controle social de políticas públicas, tendo em vista a atual situação de crise de legitimidade vivenciada pelo modelo hegemônico de democracia representativa decorrente da adoção do Estado liberal.

Esse ambiente de crise, também chamado de déficit de representação, decorre de alguns fatores que serão desenvolvidos ao longo desse capítulo, pelo que se enaltecerá a importância da contribuição do modelo não hegemônico de democracia participativa para o aprimoramento do sistema democrático como um todo.

Após, a fim de compreender os controles institucionais sobre a atividade administrativa do Estado, será realizado um estudo da evolução histórica dos modelos de Administração Pública no contexto brasileiro, de forma a apresentar as características e os contextos políticos que culminaram na adoção, inicialmente, do modelo patrimonial, seguido do burocrático e, por último, do gerencial, este marcado de fases distintas.

Em seguida, irá se detalhar os controles institucionais existentes no ordenamento jurídico brasileiro, a partir de critérios de classificação utilizados com o objetivo de entender a função, as possibilidades e os limites de cada um desses controles para a correta condução da Administração Pública, para, finalmente, situar, dentro desse arranjo de controle da Administração Pública, o papel do controle social ou cidadão.

Por último, buscará se expor o conceito de controle social adotado durante a condução dessa pesquisa, bem como delinear-se-á suas funções, características, condições de exercício, e ainda algumas diferenciações que se fazem necessárias para sua compreensão.

A partir disso, o capítulo se concentrará em dispor acerca da importante relação presente entre o controle social e as políticas públicas, pelo que se estudará o

ciclo das políticas públicas, além da possibilidade de atuação do controle social em todas as suas etapas.

2.1 ENTRE A CRISE DE LEGITIMIDADE DO MODELO HEGEMÔNICO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A EMERGÊNCIA DO MODELO NÃO HEGEMÔNICO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Ao analisar a história e o surgimento do modelo estatal liberal, Bobbio (2000, p. 14) destaca que este surge a partir de um desgaste do poder absoluto do rei e, de forma mais aguda, em períodos de ruptura revolucionária, tais como nos casos da Inglaterra no século XVII e na França no fim do século XVIII, sendo justificado, de forma racional, a partir um pacto entre indivíduos livres e que desejam estabelecer contrato com a finalidade de manter a paz e a sobrevivência .

O modelo hegemônico de democracia representativa decorre, assim, da adoção do Estado liberal e do pressuposto de que não há liberdade sem que os indivíduos estabeleçam um acordo de vontades, do qual decorre o contratualismo, em contraponto com a doutrina do organicismo³.

Castells (2018, p. 9) enfatiza que o modelo de democracia liberal pressupõe algumas diretrizes, que vão desde o respeito aos direitos básicos das pessoas e aos direitos políticos dos cidadãos, incluídas as liberdades de associação, reunião e expressão, mediante aplicação da lei pelos tribunais, perpassa pela separação de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário; eleição livre, periódica e contrastada dos que ocupam os cargos decisórios em cada um dos poderes, além da submissão do Estado, e de todos os seus aparelhos, àqueles que receberam a delegação do poder dos cidadãos; possibilidade de rever e atualizar a Constituição na qual se plasmam os princípios das instituições democráticas e, por fim, até a exclusão dos poderes econômicos ou ideológicos na condução dos assuntos públicos mediante sua influência oculta sobre o sistema político.

³ Para Bobbio (2000, p. 15), “não há liberdade sem individualismo, sendo que o que une a doutrina dos direitos do homem e o contratualismo é a comum concepção individualista da sociedade, a concepção segundo a qual primeiro existe o indivíduo singular com seus interesses e com suas carências, que tomam a forma de direitos em virtude da assunção de uma hipotética lei da natureza, e depois a sociedade, e não vice-versa como sustenta o organicismo em todas as suas formas, segundo o qual a sociedade é anterior aos indivíduos ou, conforme a fórmula aristotélica destinada a ter êxito ao longo dos séculos, o todo é anterior às partes”.

Consoante Wolkmer (2001, p. 4-5), durante os séculos XVIII e XIX, o contexto histórico legitimou a adoção da teoria da representação e a instauração da sociedade liberal-burguesa, bem como o processo de institucionalização de uma democracia formal no Ocidente, sendo que, a partir do século XII, tendo em vista o contexto de sociedade cada vez mais globalizada, passou-se a examinar a legitimidade desse modelo liberal de democracia representativa, marcada por profundas transformações sócio-políticas e econômicas.

Verifica-se, desta forma, que o modelo hegemônico de democracia representativa decorrente da adoção do Estado liberal baseado no contratualismo, na qual os indivíduos naturalmente livres abrem mão de parcela dessa liberdade a fim de que uma figura abstrata preserve os seus direitos básicos, tais como a vida, liberdade, propriedade, segurança, além dos direitos políticos, em troca se submetem a regras legais de convivência e às decisões estatais dos seus representantes.

Aqui vale mencionar a discussão a respeito da liberdade dos modernos *versus* liberdade dos antigos, segundo o clássico discurso dado por Benjamin Constant no ano 1819 no Ateneu de Paris, o qual alegou que a liberdade dos modernos, que legitimou o modelo representativo de democracia, consubstancia-se no fato de se abrir mão de parcela do poder de participação direta sobre as questões públicas, de forma a exercê-la apenas indiretamente por meio da representação para desfrutar da liberdade enquanto indivíduo, em contraposição à liberdade dos antigos que, em seu principal aspecto, consiste no poder de participar diretamente da política, exercendo o direito de deliberar, no espaço público, sobre as questões da coletividade, em detrimento de sua liberdade individual (CONSTANT, 1819).

Assim, o modelo hegemônico de democracia liberal, assim entendido pelo sistema de representação da maioria, surgiu como promessa de superar problemas históricos de guerras e violência, contudo, atualmente, em virtude de seu desgaste, encontra-se em uma crise política de dimensão global (CASTELLS, 2018, p. 8)⁴.

Vieira (2005, p. 29) registra que a cidadania moderna enfrenta dificuldades de aplicação em razão do tamanho das repúblicas modernas, que impede o exercício

⁴“O modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia, sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados” (SANTOS, 2002, p. 31-32).

direto do poder pelo cidadão, bem como o Estado se destaca da sociedade civil e o poder não mais ser exercido por todos.

Santos (2002, p. 42) afirma que esse desgaste decorre de duas patologias: a primeira se refere à participação, percebida por meio dos índices de abstencionismo, sendo a segunda no tocante à representação, demonstrada pelo fato de os cidadãos não se sentirem representados por aqueles que foram eleitos.

Na verdade, pode-se falar em múltiplas crises com perturbações de toda ordem: desde o desgaste da economia capitalista que se prolonga em precariedade de trabalho e em salários de pobreza; ainda, um terrorismo fanático que fratura a convivência humana, alimenta o medo cotidiano e dá amparo à restrição da liberdade em nome da segurança, além disso, um desrespeito ao meio ambiente traduzida na inabilidade de cuidar do nosso único lar, a Terra; igualmente, uma permanente ameaça de guerras atroztes como forma de lidar com os conflitos, uma violência crescente contra as mulheres que ousaram ser elas mesmas, além de uma galáxia de comunicação dominada pela mentira, agora chamada de pós-verdade, uma sociedade sem privacidade, na qual nos transformamos em dados e, por fim, uma cultura, denominada entretenimento, construída sobre o estímulo de nossos baixos instintos e a comercialização de nossos demônios (CASTELLS, 2018, p. 6).

Essa situação ou sentimento de ausência de legitimidade tem sido lida como crise. Nesse aspecto, convém mencionar a contribuição de Morin (1976, p. 149), trazida em seu texto *Para una crisiología*, a qual diz que o conceito de crise tem expandido ao longo do século XX para diversas áreas da consciência contemporânea: na sociedade, no casamento, na família, nos valores, na juventude, na ciência, no direito, na civilização e na humanidade e pode ser entendida como uma indecisão oriunda de determinada perturbação⁵.

Além disso, “a crise de representação vem acompanhada de uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos

⁵Morin (1976, p. 149) pontua que há uma crise na noção de crise, pois, ao ser generalizada, acabou por sofrer certo esvaziamento, uma vez que crise (*krisis*) significa, em sua origem, “*el momento decisivo, em la evolución de un proceso incierto, que permite el diagnóstico*”, sendo que, atualmente, essa noção passou a designar indecisão, enquanto “*el momento en el que, junto com una perturbación, surgen las incertidumbres*”. Além disso, passou não a estar mais limitada ao econômico, pelo que se podia quantificar, mas se estende à cultura, à sociedade, à humanidade.

políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário” (WOLKMER, 2001, p. 5)⁶.

Para Hermany e Giacobbo (2016, p. 1), o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social, o modelo liberal e a democracia representativa passaram a dar sinais de desgaste, chegando a uma crise de legitimidade que se reflete nas instituições estatais⁷.

Castells (2018, p. 11) faz importante consideração ao pontuar do que se trata a encruzilhada que atravessa o modelo de democracia representativa pondo a prova sua legitimidade e explica que outros fatores influenciam nesse cenário, tais como as perturbações econômicas, sociais, institucionais, morais, os quais fazem com que “aquilo que era aceito porque não havia outra possibilidade deixa de sê-lo. E aquilo que era um modelo de representação desmorona na subjetividade das pessoas”⁸.

Vieira (2013, p. 176) reflete ainda quanto a outro aspecto do modelo hegemônico, isto é, o jurídico, baseado no positivismo segundo uma ótica monista, lida a partir do monopólio estatal, o qual também apresenta sinais de esgotamento, tendo em vista o comprometimento de sua legitimidade em razão de não ter conseguido satisfazer os anseios pelos quais foi criado, tanto naquilo que diz respeito aos interesses do capitalismo quanto aos da sociedade cada vez mais complexa e multicultural.

Delgado (1998, p. 131-143) elencou seis causas que procuram explicar a crise da democracia representativa. Essas causas⁹ são as seguintes:

- a) Sucessivos descumprimentos dos programas eleitorais;
- b) Corrupção da classe política;

⁶ “O asco pela corrupção sistêmica da política foi um fator determinante na falta de confiança em representantes que eram pagos pelos próprios cidadãos e que, contudo, se proporcionavam um generoso salário extra aproveitando-se do cargo e espoliando as empresas”. (CASTELLS, 2018, p. 18)

⁷ “Esse quadro se desenha sempre com vivas cores e máxima frequência nos sistemas constitucionais de ditadura dissimulada, quais os da América Latina, onde o mandato, por excesso de continuidade e renovação indefinidas, perde já as características republicanas, como no caso do Brasil e do Peru, e se reveste cada vez mais de um teor usurpatório, de confisco da vontade popular e de transmutação da chamada democracia representativa em simulacro de governo popular. Democracia onde o baixíssimo grau de legitimidade participativa certifica a farsa do sistema, assinalando o máximo divórcio entre o povo e as suas instituições de Governo” (BONAVIDES, 2008, p. 26).

⁸ “Mesmo assim, os cidadãos votam, elegem e até se mobilizam e se entusiasмам por aqueles em que depositam esperanças, mudando volta e meia quando a esperança supera o medo da mudança, que é a tática emocional básica na manutenção do poder político. Mas a recorrente frustração dessas esperanças vai erodindo a legitimidade, ao mesmo tempo em que a resignação vai sendo substituída pela indignação quando surge o insuportável” (CASTELLS, 2018, p. 10-11).

⁹ “Na raiz da crise de legitimidade política está a crise financeira, transformada em crise econômica e do emprego, que explodiu nos Estados Unidos e na Europa no outono de 2008. Foi, na realidade, a crise de um modelo de capitalismo, o capitalismo financeiro global, baseado na interdependência dos mercados mundiais e na utilização de tecnologias digitais para o desenvolvimento de capital virtual especulativo que impôs sua dinâmica da criação artificial de valor à capacidade produtiva da economia de bens e serviços” (CASTELLS, 2018, p. 15).

- c) Declínio de vastos setores sociais, com a percepção de que a classe política é responsável pela ampliação da pobreza;
- d) Complexidade das demandas e baixa especialização técnica para enfrentar desafios das sociedades modernas;
- e) Crise dos grandes discursos de legitimação das formas de ação política;
- f) Influência dos meios de comunicação.

A globalização, as tecnologias e a internet são fatores que também impulsionam essas transformações, uma vez que fazem com que as informações, os dados e as ideias sejam difundidas de forma muito mais rápida e livre do que tempos atrás, junto do que também surgem novas preocupações, tais como a questão das *fake news* e seu impacto no jogo democrático¹⁰.

Nesse contexto, Vieira (2005, p. 73) pontua que a globalização não está adstrita apenas ao campo econômico, mas sim oferece cinco dimensões: econômica, política, social, ambiental e cultural.

Lévy (2002, p. 80) reflete acerca das condições que possibilitaram o surgimento e o desenvolvimento do sistema democrático. Pontua que, num primeiro momento, o alfabeto permitiu a invenção da democracia e a participação de todos nos assuntos complexos, nas discussões de direito, exigiu a manutenção de arquivos para consulta e a leitura de leis e dos regulamentos por parte dos cidadãos. Posteriormente, a imprensa teve seu papel de capacitar e estender a democracia e a comunicação por grandes territórios, de tal forma que o Estado-nação pode ser considerado filho da imprensa. Atualmente, o desenvolvimento dos meios de comunicação e de transporte reduziu em grande parte os limites territoriais, sendo que o próprio planeta começa a parecer uma comunidade local.

Além disso, movimentos sociais e de rua surgem a partir dessas mudanças e são sentidas em diversas partes do globo. Como salientado, essa crise de legitimidade pode ser traduzida num sentimento de não representatividade e um clamor por meio de uma democracia real, com maior intensidade.

Ainda, segundo Bobbio (2000, p. 7-8), “o Estado liberal clássico foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio até o sufrágio universal”.

¹⁰ “Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação de consciência pública e opinativa dos cidadãos pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legiferantes exercitadas contra o povo e a nação e a sociedade nas ocasiões governativas mais delicadas, ferem o interesse nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até agora, o *status quo* fez passar por democracia e representação” (BONAVIDES, 2008, p. 25-26).

Nesse sentido, pode-se destacar o movimento social conhecido como “15-M”, em razão de ter iniciado em 15 de maio de 2011; ou, ainda, como “Os Indignados”, o qual influenciou mobilizações de protestos durante a crise financeira de 2008 a 2014 na Europa e nos Estados Unidos, pelo qual se ouviu um clamor comum por “*Democracia Real Ya!*”, baseado na rejeição ao sistema de democracia representativa dos partidos e ao sistema de política institucional em relação ao conjunto de cidadãos (CASTELLS, 2018, p. 77).

Esses movimentos também utilizam a internet¹¹ tanto para organização e troca de proposições por meio de um ciberativismo (on-line), quanto para plataforma para promoção das mobilizações fora dela (off-line).

Nesse contexto, Castells (2015, p. 2532) cita, como exemplo de ciberativismo, o movimento zapatista, ocorrido em meados da década de 1990, em Chiapas, no México, composta por mulheres organizadas em torno de uma rede eletrônica de solidariedade chamada *La Neta*, o qual à época impactou pela capacidade de incorporar apoio para a causa por meio da internet.

Wilson Gomes (2018, p. 1521) traz à baila alguns destaques importantes a respeito dos primeiros movimentos do ciberativismo na democracia, tais como: as manifestações contra o encontro da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Seattle; os primeiros usos bem-sucedidos de campanhas políticas on-line, Howard Dean em 2004 e Barack Obama em 2008; bem como os protestos no Irã em 2009 e a chamada Primavera Árabe, no ano seguinte.

No caso de utilização da internet para mobilização ocorrida no mundo físico, Sorj (2015, p. 49-51) destaca os casos: do partido *Estrelas*, na Itália, que utilizou o mundo virtual para formação da base eleitoral para movimento político; do partido *Podemos*, na Espanha, ligado às mobilizações de rua e ampla utilização das redes sociais; e do *Partido de la Red*, na Argentina; além de eventos de rua ocorridos entre 2010 e 2013 em diversos países do mundo, tais como o *Occupy Wall Street*, Primavera Árabe, mobilização estudantil no Chile, manifestações na Espanha, Turquia e Brasil.

¹¹ Para Sorj (2015, p. 48-49), o “ativismo do ciberespaço gera ‘movimentos de opinião’ mais que movimentos sociais. Produz-se, assim, uma certa inversão de precedentes históricos, quando os movimentos sociais tinham como objetivo gerar mudanças na opinião pública. Hoje, as mudanças na opinião pública parecem independe de movimentos sociais organizados e, mais ainda, não chegam a se cristalizar em novos movimentos sociais”. Diz, ainda, que “as consequências mais tangíveis e, até hoje, mais relevantes do ciberativismo são aquelas associadas às mobilizações no espaço urbano que exigem maior justiça social, combate à corrupção, políticas sociais e/ou democracia”.

Castells denomina esse novo modelo de sociedade que surge a partir da internet e da era da informação de sociedade em rede e afirma que:

alógica das redes penetra nas comunas culturais sem chegar a dissolvê-las, pois quanto mais abstrato se torna o sistema de poder articulados nas redes, mais a defesa do direito a ser se refugia em identidades irreduzíveis às lógicas dominantes (2018, p. 71-72).

Nota-se, portanto, uma ruptura ou crise na legitimidade da democracia liberal baseada na representação, a qual merece reflexão, diálogo e pesquisa, a fim de que se possa compreender e propor complementações, incrementos e ajustes para a melhora do sistema democrático como um todo.

Nesse cenário de baixa intensidade democrática como afirma Boaventura de Sousa Santos, a democracia participativa surge como complemento ao modelo democrático representativo e contribui para o aperfeiçoamento da democracia a fim de resgatar a legitimidade¹².

Complementa-se porque, muito embora haja uma contraposição entre o modelo representativo de democracia e o participativo no que se refere ao exercício direto da cidadania a partir das manifestações coletivas da sociedade, não há, por parte do paradigma da democracia participativa, um renegamento da representação, mas defende a sua não exclusividade enquanto espaço para manifestação da cidadania, de forma que se propõe, na verdade, uma coabitação entre esses modelos (VIEIRA, 2013, p. 180)

Na democracia participativa, há uma conciliação constitucional entre o político e o jurídico numa espécie de “simbiose de princípios, regras e valores, que fazem normativo o sistema, tendo por guia e chave de sua aplicação a autoridade do intérprete” (BONAVIDES, 2008, p. 36).

A democracia participativa, desta forma, tem experimentado buscar uma resposta para as promessas não cumpridas pela democracia representativa, consistente na restituição “aos sujeitos uma iniciativa política e uma influência no processo de decisão que hoje parecem comprometidos pelo formalismo do sistema representativo e pelo elitismo dos partidos” (COSTA, 2012, p. 300).

¹² “A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento da vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação” (BONAVIDES, 2008, p.19).

Segundo escreve Pateman (1992, p. 60-61), a democracia participativa surge a partir da ideia de que os indivíduos e a suas instituições não podem ser considerados de forma isolada, de forma que se faz necessária, além da existência de instituições representativas, o envolvimento da sociedade nos assuntos públicos, sendo que a principal função da participação seria a educativa, num sentido amplo, de aspecto psicológico e também de incorporação das práticas democráticas.

Esse modelo tem assumido, na atualidade, nova formatação, a qual a partir da atuação de “comunidades e grupos sociais subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade” (SANTOS, 2002, p. 32).

É bem verdade que a democracia representativa oferece, na teoria, opções para o seu aperfeiçoamento, a partir da multiplicidade de opções das eleições periódicas que possibilitam a alternância dos representantes, de forma a resolver qualquer sentimento de ausência de legitimidade. Contudo, na prática, tem-se verificado que as escolhas têm restringido a padrões já enraizados nas instituições e nos interesses criados na sociedade, limitando quem queira adentrar nesse espaço restrito. Isso também se deve ao fato de que os partidos políticos, apesar de se diferenciarem em suas políticas, assemelhando-se quanto à manutenção do poder dentro de um quadro de possibilidades preestabelecidas por eles mesmos. A política assim se torna uma profissão, pela qual os políticos se tornam um grupo social com interesses próprios acima dos interesses daqueles que deviam representar (CASTELLS, 2018, p. 10).

Assim, parece-se transparecer que o caminho para o aprimoramento democrático é torná-lo mais participativo, com a interlocução mais intensa dos governados na formação da vontade governativa, tendo por certo que a democracia direta, inspirada em Rousseau, seria um fim utópico (BONAVIDES, 2008, p. 58-59).

Vieira (2013, p. 180) ressalta, ainda, que o modelo de democracia participativa não deve ser lido enquanto “algo estanque, mas como um processo que se reinventa cotidianamente, a partir das manifestações da Sociedade, de suas contradições e conflitos, de sua complexidade e multiculturalidade”.

A participação é um elemento fundamento da democracia ou, em latim, uma condição *sine qua non*, uma vez que “a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político” (BONAVIDES, 2008, p. 51).

Segundo Vieira (2013, p. 181), “a democracia participativa concretiza-se em um instrumento do coletivo (Sociedade) para evitar a privatização do Estado e do público pelos interesses econômicos dominantes”.

Ainda sobre a democracia participativa, Bonavides (2008, p. 41) pontua que:

A teoria da democracia participativa é a teoria do constitucionalismo de emancipação. Teoria radicalmente nacional e patriótica, como convém nesta época de reptos e desafios à sobrevivência da República, maiormente numa quadra em que a globalização e o neoliberalismo dissolvem os valores da sociedade democrática e constitucional e conjuram por uma sociedade recolonizada e submissa ao capital internacional.

A democracia participativa, desta forma, tem experimentado buscar uma resposta para as promessas não cumpridas pela democracia representativa, consistente na restituição “aos sujeitos uma iniciativa política e uma influência no processo de decisão que hoje parecem comprometidos pelo formalismo do sistema representativo e pelo elitismo dos partidos” (COSTA, 2012, p. 300).

Nesse contexto, Avritzer (2010, p. 28-29) pontua que “a partir de meados dos anos 1970, começa a ocorrer no Brasil o surgimento daquilo que se convencionou chamar de uma ‘sociedade civil autônoma e democrática’”.

Conforme Vieira (2013, p. 29), a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, consagrou novo paradigma que “pressupõe a existência de uma cidadania não meramente formal, mas efetivamente participativa”, de forma a dialogar com os tradicionais instrumentos da democracia representativa¹³.

Di Pietro (2000, p. 40) colaciona alguns espaços ou instrumentos de participação, direta ou indiretamente, da comunidade ou cidadão nos assuntos públicos:

¹³Nesse contexto, Vieira (2013, p. 29) relaciona exemplos de espaços de cidadania participativa consagrados na Magna Carta brasileira de 1988: “artigo 196, III (participação da comunidade na área da saúde); do artigo 1º, I (cidadania), II (dignidade da pessoa humana) e V (pluralismo político); do artigo 5º, XVI (direito de reunião), XVII (direito de associação), XVIII (a liberdade para criação de associações), XIX (a vedação de dissolução de associações administrativamente), XXXIII (o direito à informação em órgãos públicos), XXXIV (o direito de petição e de obtenção de certidões em órgãos públicos para a defesa de direitos) e LXXIII (ação popular); do artigo 29, XII (possibilidade de participação no planejamento municipal) e XIII (iniciativa popular municipal); do artigo 30, § 3º (acesso às contas públicas municipais); do artigo 58, § 2º, II (realização de audiências públicas no Congresso Nacional com a participação da Sociedade); do artigo 61, § 2º (critérios para iniciativa popular de lei no âmbito federal); do artigo 74, § 2º (a possibilidade de um cidadão apresentar denúncias perante o Tribunal de Contas da União); do artigo 103-B, § 4º, III (recebimento de reclamações da Sociedade contra órgãos do Poder Judiciário perante o Conselho Nacional de Justiça); do artigo 130-A, § 2º, III (recebimento de reclamações da Sociedade contra órgãos do Ministério Público perante o Conselho Nacional do Ministério Público)”.

- 1.direito à informação (art. 5o, XXXIII);
- 2.mandado de injunção (art. 5o, LXXI);
3. ação popular (art. 5o, LXXIII);
- 4.habeas data (art. 5o, LXXII);
5. participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10);
- 6.publicidade dos atos da Administração Pública;
7. direito de o cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2o);
8. participação do produtor e trabalhador rural no planejamento e execução da política agrícola;
9. participação da sociedade e dos Poderes Públicos nas iniciativas referentes à seguridade social (art. 194);
- 10.caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados na seguridade social (art. 194, VII), reafirmado com relação à saúde (art. 198, III) e à assistência social (art. 204,II);
- 11.gestão democrática do ensino público (art. 206, VI);
- 12.colaboração da comunidade na proteção do patrimônio cultural (art. 216,§ 1o)

Importante ressaltar, ainda, que a consagração pelo texto constitucional da cidadania participativa, exercida através de espaços tais como audiências públicas, orçamentos participativos, fóruns municipais, conferências e conselhos de direitos, além da cidadania moderna representativa, fez surgir uma leitura pós-moderna de cidadania (VIEIRA, 2013, p. 30).

Portanto, a participação e o controle social fazem parte do contexto de democracia e cidadania participativa incorporado pela Constituição de 1988.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E OS SEUS CONTROLES INSTITUCIONAIS: ONDE SE INSERE O CONTROLE SOCIAL?

Como visto anteriormente, a partir da promulgação da Carta Magna brasileira, em 1988, teve-se por estabelecido o pano de fundo democrático para todo o ordenamento jurídico, aqui se incluindo, portanto, a organização do aparato utilizado para realização das atividades fins do Estado, ora denominada Administração Pública, bem como os seus mecanismos institucionais ou popular constitucionalmente definidos para o exercício do seu controle.

Antes de adentrar nos mecanismos de controle da Administração Pública, convém traçarmos o conceito utilizado nesse trabalho, além de esmiuçar os modelos de

Administração Pública já adotados pelo Brasil ao longo de sua evolução histórica, bem como pontuar as principais características de cada um desses modelos.

A Administração Pública pode ser entendida enquanto instrumento do aparelhamento estatal, pela qual o Estado expressa seu poder de gestão em face da *res pública* no intuito de cumprir com seu papel finalístico, na forma de prestação de serviços públicos aos administrados.

Acerca do conceito de controle da Administração Pública, extrai-se da doutrina de Aragão (2013, p. 605) como sendo:

[...] toda a atividade estatal, exercida de ofício ou por provocação, interna à própria Administração Pública ou a ela externa, de aferição e correção da juridicidade e da legitimidade dos comportamentos administrativos, sejam eles comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

Nesse conceito estão incluídos todos os mecanismos de freios e contrapesos inerentes à separação dos Poderes incidentes sobre o exercício da função administrativa.

Para Junquillo (2010, p.16), o termo Administração Pública é complexo e possui dois sentidos. O primeiro, no sentido amplo, engloba tanto os órgãos de governo com função política quanto os órgãos com função meramente administrativa. Já o segundo, possui sentido estrito, no qual se compreende por Administração Pública tão somente os órgãos e entidades que exercem função administrativa.

De forma a contribuir com o conceito de Administração Pública, convém diferenciá-la do termo Governo. Nesse sentido, Medauar (2018, p. 41) observa que os termos se diferenciam na medida em que Governo é dotado de função política e guarda relação com a tomada de decisões fundamentais à vida da coletividade, enquanto a Administração Pública se entrelaça com a realização de tarefas cotidianas e simples e o cumprimento das diretrizes governamentais.

Uma vez traçados os principais conceitos que envolvem o termo Administração Pública, tem-se por imperioso adentrar nos modelos historicamente já adotados pelo Brasil, de forma a traçar um paralelo com os seus momentos políticos, além de suas principais características, desde a sua origem colonial até os dias mais atuais.

Pois bem, Costin (2010, p. 26) ressalta que a evolução histórica da Administração Pública no Brasil perpassa nove momentos principais:

a Administração Colonial;

o Brasil como sede do império português;
o Império (1º reinado, regências e 2º reinado);
a República Velha; o varguismo e a implantação da Reforma de 1936;
o desenvolvimentismo e o início da Reforma do Ministério da Fazenda;
o regime militar, o estatismo, a modernização e a Reforma de 1967;
a democratização e o retorno ao formalismo;
a reforma da Gestão Pública de 1995.

Cada momento histórico acima destacado se expressou por uma das três formas seguintes de administração pública: patrimonialista, burocrático ou gerencial, as quais se debruçará a seguir.

Inicialmente, durante o período colonial brasileiro, no qual predominava o Estado oligárquico e a sociedade mercantil-senhorial, a administração pública se calcou naquilo que é denominado de modelo patrimonialista, original dos estados absolutistas da Europa do século XVIII (CASTRO; GOMES; FERREIRA, 2018, p. 39).

Esse modelo se fez presente nas sociedades pré-democráticas, fundamentadas no Direito Divino, no qual o governante é uma divindade ou representante maior dela (CASTRO; GOMES; FERREIRA, 2018, p. 39).

A sua principal característica é a confusão entre o Estado (público) e o Soberano (privado), pois os governantes consideravam o Estado como o próprio patrimônio, pelo que se percebe da clássica frase do rei Luís XIV, da França, “o Estado sou eu” (CASTRO; GOMES; FERREIRA, 2018, p. 39).

No caso brasileiro, esse modelo de Estado patrimonial traçado por um contexto sufocante de falta de qualificação técnica dos servidores, de crise econômica mundial que explodiu em 1929 e difusão da teoria Keynesiana, perdurou até metade da década de 1930, início da República Velha (BRASIL, 1995, p. 18).

Nesse momento, marcado por um Estado autoritário e a sociedade capitalista-industrial, no governo Getúlio Vargas e seus ministros Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, inspirados pelas ideias de Max Weber e sua forma de administração racional-legal, passou-se a adotar o denominado modelo burocrático (BRASIL, 1995, p. 18).

Salienta-se que o modelo burocrático no Brasil surge mais especificamente a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, com principal atribuição de modernizar a máquina administrativa pautada na teoria da Administração Científica de Taylor (BRASIL, 1995, p. 18).

Seus principais norteadores são: meritocracia, centralização, separação entre público e privado, hierarquia, rigidez, universalidade das regras, especialização e qualificação dos servidores (CASTRO; GOMES; FERREIRA, 2018, p. 41-42).

Entre anos de 1956 a 1960, durante o governo Juscelino Kubitschek, ainda no modelo burocrático, mas no contexto do seu então projeto desenvolvimentista, destaca-se a existência de uma administração paralela, isto é, estruturas alheias à Administração Direta, chamadas de “ilhas de excelência”, com a finalidade de atingir o seu Plano de Metas (50 anos em 5).

Posteriormente, durante o período de ditadura militar no Brasil, destaca-se a denominada reforma militar, com a edição do Decreto-Lei n. 200, de 1967, que, ainda no modelo burocrático, aprofundou a divisão da Administração Pública e a distinguiu em Direta e a Indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) (BRASIL, 1995, p. 19)

Enquanto principais características desse período destacam-se planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle, além de ter havido uma ampliação da função econômica do Estado, com criação de diversas empresas estatais, bem como maior facilidade de implantação de políticas públicas, em decorrência da natureza autoritária do regime (BRASIL, 1995, p. 19-20).

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição brasileira, a Administração Pública ficou marcada pelo caráter burocrático e um retorno ao formalismo (BRASIL, 1995, p. 21)

Por outro lado, estabeleceu-se a obrigatoriedade de concurso público, o que diminuiu o clientelismo, bem como se passou a exigir a realização de licitações para contratações públicas.

Destaca-se, ainda, a extinção do DASP em 1986 e criação da SEDAP – Secretaria da Administração Pública da Presidência da República em 1989. Contudo, em 1990, renasce o DASP com a criação da SAF – Secretaria da Administração Federal. Além disso, houve a transformação da FUNCEP - Fundação Centro de Formação do Servidor Público em ENAP – Escola Nacional da Administração Pública.

Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e seu ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o Brasil, no qual predominava o Estado democrático e sociedade pós-industrial, passou a adotar o modelo gerencial de Administração Pública (CASTRO; GOMES; FERREIRA, 2018, p. 53).

O modelo gerencial ou novo modelo de gestão pública (*New Public Management - NPM*) foi influenciado pelo livro de David Osborne e Ted Gaebler, intitulado *Reinventando o Governo*, de 1997 (ABRUCIO, 1997, p. 8), pelo que ficou conhecido como neoliberalismo econômico (CASTRO; GOMES; FERREIRA, 2018, p. 53).

Nesse contexto, a SAF foi transformada em MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, a qual foi responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, tomando como base experiências recentes em países da OCDE, principalmente Reino Unido (OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 13).

A Emenda Constitucional n. 19 de 04 de junho de 1998 foi quem trouxe a modificação na Magna Carta brasileira, além de trazer a concepção de aproximar o cidadão dos serviços públicos.

O modelo gerencial passou por fases distintas, nas quais se inicia pelo Gerencialismo Puro (*managerialism*), o qual tem como traços marcantes a privatização, desregulamentação e devolução de atividades à iniciativa privada (inspirada em Thatcher e Reagan), sendo que o cidadão é visto como contribuinte (ABRUCIO, 1997, p. 13).

Posteriormente, tem-se a fase do Consumerismo (*consumerism*), sendo caracterizado pela descentralização, delegação da autoridade, além da gestão de resultados e foco na qualidade. sendo que o cidadão é visto como cliente (ABRUCIO, 1997, p. 20).

Por último, o modelo gerencial desembocou na fase *Public Service Orientation* (PSO), tendo como principais traços: a isonomia, o resgate da noção de bem comum (republicanismo), bem como a descentralização é vista como auxiliadora do processo de participação política. Nesse momento, o foco é cidadão, enquanto sujeito de direitos e deveres. (ABRUCIO, 1997, p. 26). Além disso, fortalece-se o conceito de *accountability* e transparência (OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 13)

Portanto, ao longo do histórico apresentado, observaram-se variações nos modelos de administrar a máquina pública. Observa-se, ainda, especialmente a partir do modelo burocrático e com mais ênfase do gerencial, a existência de consenso pela necessidade de exercer controle acerca da Administração Pública.

Segundo Carvalho e Conti (2011, p. 202), é possível vislumbrar a ideia de controle da administração pública na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 que:

[...] previa, já àquela época, o direito de pedir a prestação de contas ao agente público, demonstrando a preocupação e a importância do controle das atividades e das finanças do governo. Surgiu inicialmente em razão da necessidade de controle sobre a arrecadação tributária, dado que, antigamente, era extremamente pessoal a relação entre contribuinte e Fisco. O Fisco, na realidade, era representado na personificação estatal da figura do arrecadador, o que facilitava a malversação dos recursos públicos e a corrupção dos agentes imbuídos dessa função.

O exercício de controle sobre a atividade estatal se fundamenta no princípio da separação dos poderes a partir da concepção de Montesquieu, além do que o poder sem controle leva à arbitrariedade e à desonestidade (ARAGÃO, 2013, p. 604).

Dessa forma, tratar das formas pela qual se dá o controle da atividade pública significa refletir acerca de uma das funções mais importantes inseridas nas Constituições dos Estados Democráticos de Direito, isto é, o controle do poder (CANOTILHO, 1998).

Nesse viés, Aragão (2013, p. 603) pontua que o controle da Administração Pública constitui requisito dos princípios republicano e democrático, bem como que o Estado Democrático de Direito é, em essência, um Estado controlado, uma vez que agentes e órgão estão todos sujeitos a controles públicos.

Medauar (2020, p. 18) afirma que há consenso no sentido de que “a Administração Pública deve ser controlada, isto é, controles devem incidir sobre a atuação da Administração Pública”, uma vez que quanto maior a estrutura burocrática administrativa, maior é a necessidade de fiscalizá-la.

O controle¹⁴ da Administração Pública existe em face da necessidade de se verificar, além da legalidade, o aspecto da legitimidade nas variadas formas da atividade pública, inclusive, quanto aos atos ditos discricionários, que embora se permita por lei certo grau de liberalidade, não os desvinculam da necessidade de observar as exigências

14 “A palavra controle é de origem francesa (*contrôle*) e, por isso, sempre encontrou resistências entre os cultores do vernáculo. Mas, por ser intraduzível e insubstituível no seu significado vulgar ou técnico, incorporou-se definitivamente ao nosso idioma, já constando dos modernos dicionários da Língua Portuguesa nas suas várias acepções” (MEIRELLES, 2009, p. 671).

“No Direito pátrio, o vocábulo controle foi introduzido e consagrado por Seabra Fagundes desde a publicação de sua insuperável monografia O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário (1ª ed., 1941)., V. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, O Controle da Moralidade Administrativa, São Paulo, 1974; Marques Oliveira, O Controle, esse Desconhecido, São Paulo, 1983; e artigos de Lafayette Pondé, “Considerações sobre o controle administrativo”, RDA 163/1, e Jessé Torres Pereira Jr., “O Controle da Administração Pública na nova Constituição Brasileira”, RIL 103/27,” (MEIRELLES, 2009, p. 671)

do bem comum, os princípios básicos da Administração ou a finalidade institucional (MEIRELLES, 2009, p. 670-671).

Para Bastos (2002, p. 151), a expressão “legitimidade” vai além da legalidade. Isto porque legalidade se resume à mera incongruência do ato com a disposição legal, enquanto a legitimidade está ligada ao descompasso com os valores fundamentais da coletividade. Assim, uma despesa pública realizada de forma excessiva com a finalidade de promover cerimônias festivas ou atividades de representação, pode até ser considerada regular do ponto de vista legal, uma vez que embasadas em rubricas próprias do orçamento público, mas podem ter sua legitimidade questionada.

Para Nohara (2020, p. 956), o controle da Administração Pública compreende um conjunto de instrumentos de forma a permitir a vigilância, a orientação e a correção da atuação administrativa. A vigilância estaria relacionada com a atividade de fiscalização da atuação administrativa. Já a orientação tem um caráter mais direcionador, tal como aquele exercido pelas Procuradorias. Ainda, a correção significa a revisão das condutas que apresentem descompasso com o conjunto de princípios ou regras jurídicas ou mesmo dos interesses públicos.

Os controles institucionais presentes na estrutura da Administração Pública brasileira podem ser classificados didaticamente a partir de alguns critérios, sendo os principais: a) quanto ao tempo; b) quanto ao fundamento utilizado; c) quanto ao aspecto controlado; d) quanto à natureza dos organismos controladores; e) quanto à posição do órgão controlador.

Quanto ao tempo, o controle pode ser classificado em preventivo (prévio ou anterior); em concomitante (ou sucessivo ou presente); ou, ainda, em repressivo (ou corretivo ou posterior)(OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 11).

O controle preventivo ocorre durante as atividades de planejamento e a partir dos parâmetros contidos nas políticas públicas, diretrizes, planos e programas, por sua vez, consubstanciados no Plano Plurianual (PPA); na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); no Plano de Ação Anual, parcela do PPA relativa ao exercício financeiro respectivo, considerando a LDO e a integração com o Orçamento, respeitando os seus limites, bem como a Lei de Orçamento Anual (LOA)(OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 11).

Quanto ao controle concomitante, este pode ser verificado quando há o controle da execução dos Programas e do Orçamento, com base nos parâmetros

contidos nas programações orçamentária, financeira e física (OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 11).

No tocante ao controle repressivo se expressa pela verificação e avaliação dos resultados, tendo em vista o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos Programas de Governo e dos Orçamentos do Estado; a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficácia e a eficiência da Gestão Orçamentária, Financeira, Operacional e Patrimonial nos órgãos e entidades da Administração, bem como da aplicação dos recursos públicos, de responsabilidade do Estado, por outras entidades de direito público ou privado; a exatidão, as análises e as demonstrações contábeis; as operações de crédito, avais e garantias, bem como direitos e haveres do Estado (OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 11).

Sob o critério do fundamento utilizado, distingue-se o controle em hierárquico ou finalístico.

O controle hierárquico decorre da desconcentração administrativa, ou seja, da organização vertical dos órgãos administrativos. Essa modalidade pressupõe faculdades de supervisão, orientação, fiscalização, aprovação e revisão das atividades controladas, disponibilizando meios corretivos para os agentes responsáveis pelo desvio de conduta (OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 11).

O controle finalístico é aquele que avalia o escopo da instituição, perscrutando o enquadramento da instituição no programa de governo e o acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho das funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da atividade controlada (OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 11).

A partir do prisma do aspecto a ser controlado, classifica-se o controle em: da legalidade ou legitimidade, de mérito ou de resultados.

O controle de legalidade ou legitimidade decorre do princípio da legalidade presente no Estado de Direito, objetiva verificar se o ato administrativo está conforme a lei que o regula. Esta modalidade de controle é exercida tanto pela Administração como pelo Legislativo e Judiciário, devendo esses dois últimos, contudo, serem provocados (OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 11).

O de mérito avalia não o ato, mas a atividade administrativa de *per si*, ou seja, o efeito dos atos administrativos, visando aferir se o administrador público alcançou o resultado pretendido da melhor forma e com menos custos para a

Administração. Já o de resultados assemelha-se ao controle finalístico, incidindo nos contratos de gestão (OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 11).

Quanto ao aspecto da natureza dos organismos controladores, classifica-se o controle em administrativo (ou executivo), parlamentar (ou legislativo) e jurisdicional (ou judiciário).

O controle administrativo é aquele exercido por todos os órgãos sobre as suas respectivas administrações, podendo analisar o mérito do ato, visto que o Judiciário só poderá manifestar-se acerca da legalidade, não adentrando, em regra, na seara da oportunidade e conveniência (OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 11).

Por sua vez, o controle parlamentar é exercido pelo Poder Legislativo diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas. O controle direto é amparado no art. 49, inciso X da Lei Maior, enquanto o indireto está previsto no art. 70, *caput*, do mesmo Estatuto. Subdivide-se em dois tipos de controle: o político e o financeiro (OLIVEIRA FILHO; SOARES, 2018, p. 11)..

Por outro lado, o controle jurisdicional é o exercido pelo Poder Judiciário. Nessa linha, Mello (2015, p. 974) ressalta que, “no Brasil, ao contrário de inúmeros países europeus, vigora o sistema de jurisdição única, de sorte que assiste exclusivamente ao Poder Judiciário decidir, com força de definitividade”.

Marçal (2014, p. 1201) faz ressalva nesse critério e diz que “deve haver diferenciação quanto ao controle exercitado pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público, considerando a autonomia institucional de seus desempenhos”.

Por fim, quanto ao critério da posição do órgão controlador, tem-se o controle institucional da Administração Pública, podendo ser interno ou externo.

Será interno quando seu exercício couber ao próprio órgão ou a outra entidade da mesma administração que emanou o ato, a exemplo do realizado pelas Controladorias Internas, tais como a Controladoria Geral da União (CGU), no âmbito da administração federal.

Por outro lado, será externo quando exercido por órgão estranho ao que emanou o ato ou procedimento administrativo, a exemplo daquele realizado pelo Tribunal de Contas, pelo Poder Judiciário e pelo Legislativo.

Embora não elencado nesse trabalho enquanto critério classificatório, registra-se que Marçal (2014, p. 1201) classifica também o controle da Administração Pública quanto à natureza jurídica dos seus atos, podendo ser legiferante, jurisdicional ou administrativo. Contudo, nesse critério, o autor sustenta que não enquadraria o

Tribunal de Contas nem o Ministério Público em razão de suas funções próprias e autônomas.

De igual modo, Carvalho Filho (2020, p.1019) também distingue o controle, a partir do critério da iniciativa, em *de ofício* ou *provocado*. Será controle de ofício quando executado pela Administração Pública como resultado regular de suas funções, a partir do seu poder de autotutela. Já o provocado ocorre quando for deflagrado por terceiro no momento em que se depara com ato ilegal ou inconveniente.

Mas onde entra o controle social da Administração Pública nessa classificação apresentada?

Historicamente, o controle da Administração Pública tem sido visto tão somente como aquele desenvolvido pelas instituições governamentais. Contudo, a partir da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, e, mais fortemente, a partir da Reforma Administrativa operada em 1998 pela Emenda Constitucional n. 19, que alterou a redação do artigo 37, parágrafo 3º, e incluiu os incisos I, II e II¹⁵, o controle social recebeu maior atenção, tanto do meio acadêmico quanto dos próprios órgãos controladores, no sentido da sua importância para o controle geral da Administração Pública.

Destaca-se, inclusive, que a inclusão do inciso II do parágrafo 3º, do artigo 37, constituiu um dos fundamentos para posterior promulgação da Lei n. 12.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

O controle social, também denominado de cidadão ou popular, por sua natureza, exibe maior liberdade para fiscalização, embora, por outro lado, é verdade, encontre os maiores obstáculos para realização material da sua atividade, especialmente quanto à obtenção de informação, na medida em que não dispõe de recursos legais tão efetivos para o acesso, seja por ausência de sanções legais claras e objetivas, seja pela falta de linguagem simplificada, organização e sistematização dos meios nos quais (quando) há a sua disponibilização¹⁶.

15 CF, Art. 37 [...]§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 2020)

¹⁶ A Controladoria Geral da União – CGU (2011, p. 18) registra que “no Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do

Quanto à classificação apresentada, o controle social pode ser realizado antes (prévio), durante (concomitante) ou após (repressivo) a ocorrência do objeto de controle justamente por não estar adstrito a nenhum tipo de provocação ou regra legal.

Além disso, não há limites (de escopo) quanto ao objeto a ser controlado, podendo fiscalizar tudo aquilo que seja de natureza pública ou social. Pode questionar a legalidade, a legitimidade, o mérito e os resultados, na forma da lei.

Quanto à sua posição, pode ser considerado como controle externo, assim entendido pelo fato do cidadão ou da sociedade civil organizada se encontrar em posição externa à estrutura controlada.

Ainda que o controle social seja realizado por um servidor da administração controlada, não perde a natureza externa, uma vez que este o fará na condição de cidadão mediante instrumentos diversos do que os institucionais, devendo estes últimos respeitar o princípio da legalidade inerente aos atos administrativos.

Há, ainda, que se mencionar os mecanismos e formas pelos quais se pode evidenciar o controle social (CGU, 2011, p. 18):

a) controle social do planejamento orçamentário, por meio dos instrumentos Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);

b) controle social da execução das despesas públicas: a sociedade deve acompanhar sempre a execução das despesas públicas, nas fases – empenho, liquidação e pagamento – a fim de prevenir desvios ou mau uso dos recursos públicos.

c) o controle social exercido pelos conselhos: os conselhos de direitos desempenham funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria¹⁷;

d) controle social exercido por cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil: todos

país e de descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos níveis federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios. No caso destes, há que se considerar, ainda, o seu grande número. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade”.

¹⁷ Os **conselhos de direitos** são **instâncias de exercício da cidadania** e suas funções podem ser assim descritas: “A função **fiscalizadora** dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A função **mobilizadora** refere-se ao estímulo, à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função **deliberativa**, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função **consultiva** relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos” (CGU, 2011, p. 21, grifou-se).

esses atores podem ser controladores sociais e podem ser exercer livremente o controle da Administração Pública.

Destacou-se, assim, ao longo desse tópico, a evolução dos modelos de Administração Pública ao longo da história brasileira, bem como se apresentou as características de cada controle institucional existente acerca da atividade administrativa, para, então, situar o controle social dentro desse sistema de controle estabelecido pelo ordenamento jurídico pátrio.

2.3 QUAL O CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL E A SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Neste tópico, busca-se apresentar o conceito de controle social, a partir do paradigma da democracia participativa, bem como a sua relação com a temática das políticas públicas.

Mas por que conceituar? Embora pareça uma tarefa simples, conceituar algo em direito configura função complexa e diversa de interpretar, sendo esta compreendida pela possibilidade de entender o objeto em discussão, enquanto aquela se refere à sistematização de dados já interpretados, mas que precisam de uma recontextualização para ser novamente interpretados. Assim, conceituar é importante a fim de diminuir a complexidade e permitir a utilização do conceito pelos sujeitos, bem como para que em torno dele possam se comunicar (BITENCOURT, 2012, p. 35).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, apesar de ser uma declaração formal de direitos, sem a garantia do exercício efetivo desse direito por todos do povo, trouxe consigo a exigência de prestação de contas governamentais e assim representou verdadeira conquista da humanidade que só encontrou avanços com o passar dos tempos (SIRAQUE, 2009, p. 17).

Além disso, segundo escreve Siraque (2009, p. 18), o controle social dos atos da Administração Pública pode ser considerado como “direito fundamental da primeira geração que historicamente foi conquistado pela humanidade” em quase todos os países do mundo.

Ressalta-se, ainda, que “o direito e as instituições se formam a partir do paradigma de fundo que é o Estado Democrático de Direito, o qual lhes propicia um campo interpretativo que se coaduna com suas ideologias” (BITENCOURT, 2019, p. 68).

Urge salutar, desde já, que a expressão “controle social” aqui tratada, conforme registra Siraque (2009, p. 78) é aquela no sentido oposto ao de dominação, ou seja, utilizar-se-á do controle social enquanto direito à prestação de contas da *res pública*, enquanto expressão da cidadania, dos cidadãos controlando e fiscalizando as atividades do Estado e não do Estado controlando o povo.

A atual Constituição Brasileira, promulgada em 05 de outubro de 1988, elencou, em seu artigo inicial, enquanto fundamentos da República: a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, bem como trouxe em seu parágrafo único a expressa disposição: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2020).

Houve, assim, a clara e a expressa decisão do legislador constituinte em pontuar a democracia brasileira como participativa, de forma que o povo escolheu participar da gestão e do controle da Administração Pública brasileira.

Pois bem, a leitura do controle social a partir da democracia participativa faz-se necessária, pois é preciso deixar claro qual é o ambiente democrático queo está discutindo, pois se entendido apenas a partir do modelo representativo, a leitura certamente se faria de forma a compreendê-lo como mero instrumento formal de legitimação institucional ou, ainda, que o controle das decisões e políticas públicas é tarefa a ser relegada precipuamente aos órgãos e mecanismos institucionais.

Consoante Bitencourt (2019, p. 71), “o controle social não é apenas importante quando ‘falham’ os demais poderes; o controle social é um misto das duas funções do controle do Estado, que são a função de legitimidade e a de garantia”.

Nesse caminhar, Pedrini (2007, p. 226) afirma que a “qualidade do controle social depende do nível do ambiente democrático e de condições de participação cidadã, estando vinculado, ainda, ao clima de (des)confiança em relação ao Estado quanto a sua capacidade de responder a necessidade e demandas” sociais.

A democracia participativa, como exposto no início deste trabalho, é entendida como reforço ao modelo liberal de democracia representativa, o qual apresenta, há algum tempo, certo desgaste de legitimidade na forma como se dá a representação sob acusação de produzir não mais do que uma democracia de baixa intensidade.

Desse modo, nas palavras de Santos, o modelo democrático participativo visa resgatar a intensidade, a partir da real aproximação do cidadão nos processos de

formação das decisões e políticas públicas, bem como naqueles de avaliação dessas escolhas.

Assim, o conceito de controle social visto sob a ótica da democracia participativa, portanto, é aquele em que, de fato, coloca o cidadão ou a sociedade organizada, na posição e condições de exercer a fiscalização, avaliação e questionamento das decisões públicas, bem como colaborar efetivamente com a formação e os resultados das políticas públicas, naquilo que se pode entender por um controle social de alta intensidade.

Vieira (1999, p. 252) pontua que o controle social, a partir do desenvolvimento das organizações públicas não estatais, passou a assumir um duplo caráter, além do tradicional mecanismo de controle da sociedade sobre o Estado, mas também de controle da sociedade sobre a sociedade, fundada na necessidade de regulação do terceiro setor.

A Controladoria Geral da União – CGU (2011, p. 16) define o controle social como sendo “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”, enquanto “importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”.

Acerca do conceito de controle social exercido sobre as políticas públicas, parece mais focalizado o conceito trazido por Bitencourt (2019, p. 74) para quem “o controle social atua sobre uma escolha, uma decisão, e conecta-se com os deveres de fiscalização e com a possibilidade de essa decisão ser substituída por outra”. Esse, aliás, é o conceito utilizado no desenvolvimento desta pesquisa.

Importante deixar claro, ainda, que “a extinção do ato não é realizada por quem faz o controle, mas pela autoridade à qual a lei atribuiu o poder político para tanto” (SIRAQUE, 2009, p. 92).

Ao seu lado, tem-se a participação popular, a qual, embora também configure faceta importante dentro da denominada democracia participativa, não pode ser confundida com o controle social. Assim, faz-se necessária a distinção conceitual entre controle social e participação.

Nesse aspecto, Bitencourt (2019, p. 71) trata de abordar essa diferenciação e traz que o ponto crucial para tanto gira em torno da “decisão”. Para a autora, o controle social envolve “a possibilidade de uma decisão ser substituída por outra”, enquanto a participação consiste na “existência de canais institucionais de interação com a sociedade na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos

processos para a tomada de decisão das escolhas públicas”, sendo que mesmo nos casos em que não se tenha verificado a participação na tomada de decisão da Administração Pública, faz-se possível o controle social.

Além disso, Bitencourt (2019, 75) elenca as principais diferenças que distinguem participação e controle, as quais, contudo, não devem ser lidas como se fossem exaustivas:

- 1) Na participação, a competência é originária; no controle, é uma competência por sobre outra, porque a participação social pressupõe a tomada de decisão, logo, remete à competência de um ou mais órgão/autoridade em determinada escolha – uma unidade de sentido;
- 2) Na participação, as alternativas são levantadas (algumas vezes já postas) e escolhidas com base em discursos de fundamentação e aplicação sem que exista a escolha pronta; no controle, a escolha já foi feita e se trata de substituí-la; portanto, há uma menor margem de conformação da decisão daquele que é competente para controlar, preponderando os discursos de aplicação (haja vista que se discutem todas as possibilidades de interpretação da norma e das possibilidades fáticas);
- 3) Na participação, a complexidade das alternativas possíveis em uma decisão é maior, já que há mais liberdade temática, jurídica e procedimental, dado o seu caráter mais amplo; no controle, a complexidade das alternativas é menor, visto que o horizonte de alternativas é jurídico, possuindo mecanismos e formas já autorizadas pelo direito.

O controle social também possui características próprias que o distinguem de julgamento. Segundo Siraque (2009, p. 91), “as características específicas do controle são a parcialidade, a pessoalidade, a subjetividade de quem controla, enquanto a característica específica do julgamento é a imparcialidade, a impessoalidade, a objetividade de quem julga”.

Quanto ao ponto de distinção de controle e julgamento, Siraque (2009, p. 93) ressalta que a ideia de controle está ligada a um direito, enquanto a de julgamento se relaciona com o exercício de um poder. Ele ainda enfatiza que há casos em que o direito e o poder encontram-se concomitantemente na mesma pessoa, fato que, embora possa gerar confusão mental, não deve ser motivo para não diferenciá-los, pois são funções distintas, com características próprias e geram relações jurídicas diferentes.

No caso do controle social, o “cidadão tem a faculdade ou não de controlar, de exercer um direito público subjetivo, enquanto a Administração tem o dever de exercer o seu poder político de julgar a controvérsia que foi a ela colocada” (SIRAQUE, 2009, p. 92)

Além disso, conforme o autor, “a regra, com fundamento no princípio da separação de poderes ou de funções, é que a pessoa que tem o direito de fazer o controle não seja a mesma que efetue o julgamento” (SIRAQUE, 2009, p. 93)

Avritzer (2010, p. 34) destaca que, a partir do final dos anos 1970, no qual houve crescimento e maior atividade das formas de organização da sociedade civil, que contribuíram com a democratização do país, “as instituições participativas que realmente influenciaram as políticas públicas no Brasil democrático são os conselhos de políticas e os orçamentos participativos”.

Nessa esteira, Hermany (2006, p. 1735) pontua que o controle social das decisões públicas possui grande destaque, a partir dos princípios constitucionais, a partir da consolidação da cidadania, e, por conseguinte, da participação dos atores sociais na formulação das políticas públicas.

Acerca das funções do controle social, Bitencourt (2019, p. 75-76, grifou-se) mais uma vez colabora com a tarefa e traz rol elucidativo e ressalta imprescindibilidade da informação e transparência para o cumprimento de cada uma delas:

- 1) **função de legitimação das decisões já tomadas**, pois a existência do controle social é uma forma de validar a existência do poder em termos democráticos, na medida em que amplia as possibilidades de a sociedade manter-se no processo de decisão, atuando em cada agir estatal;
- 2) **função de produção de novas informações**, porque o exercício do controle exige a produção de novas informações, gerando oscilação no sistema com a produção de novas possibilidades;
- 3) **função de seleção de argumentos**, uma vez que o controle seleciona os argumentos relevantes e, a partir deles, produz contra-argumentos, isso tudo como um processo em constante retroalimentação;
- 4) **função de exercício de cidadania**, já que o controle social requer que o cidadão tenha interesse pela coisa pública, exige que se mantenha na postura de fiscalizar e seja partícipe do processo de tomada de decisão, fazendo uma função essencial para a cidadania política;
- 5) **função de descentralização do processo de decisão**, visto que, a partir do controle social, estabelece-se um diálogo entre cidadão e instituições, o qual passa a ser partícipe do processo democrático;
- 6) **função de substituição**, pois o exercício de controle permite que a administração pública possa ter substituída sua decisão a partir de outros e melhores argumentos racionais;
- 7) **função de criar confiança nas instituições**, porque aquele que exerce o controle social e acompanha as mudanças, a partir de sua atuação, acredita, amplia a confiança nas instituições que representam os interesses públicos;
- 8) **função de formação de padrões para administração pública**, propiciando a estabilidade de modos de atuação do poder público, uma vez que a administração pública sabe que expectativa de cumprimento de suas ações e da fiscalização que sobre ela incide;
- 9) **função de bom governo**, uma vez que é impossível em um paradigma democrático imaginar o bom governo distante da sociedade, e, entre os princípios do bom governo, está a participação cidadã na cogestão das

demandas sociais, e o bom governo tem de se coadunar com a gestão pública compartilhada.

Nesse sentido, além da identificação das funções do controle social, Bitencourt traz à baila (2019, p. 76-77) a seguinte classificação: controle social *latu sensu* e controle social *stricto sensu*, cuja importância está em revelar os escassos mecanismos de controle social pelos quais efetivamente a atuação da sociedade seja capaz de substituir a decisão anterior, objeto do controle. No primeiro caso, de forma bastante associada à participação popular, encontra-se toda forma de manifestação da sociedade que contribui para a fiscalização do Estado e de suas decisões, organizada ou não, tais como as manifestações mediante exercício de liberdade de expressão e reunião, pressões populares, críticas nas mídias em geral, denúncias, dentre outras. Já no segundo, compreendem-se os mecanismos institucionalizados, canais com limitações e regulações jurídicas sobre sua forma de atuação, mediados pelo direito que permitem, em tese, que, a partir de sua provocação, desencadeie possibilidade de substituir a decisão objeto do controle. Exemplificativamente, tem-se a ação popular, os remédios constitucionais movidos por associações como ação civil pública, mandado de segurança coletivo e mandado de injunção coletivo, bem como as ações do controle de constitucionalidade concentrado, conselhos municipais, especialmente aqueles que gozam de decisões vinculativas ou possuem procedimentos específicos de controle¹⁸.

Frisa-se que a utilização da internet e das novas tecnologias no âmbito da Administração Pública, da democracia e em prol do controle social serão tratados, de forma mais apropriada, nos capítulos seguintes desta pesquisa.

Contudo, deve-se dizer desde já que as tecnologias tornaram possível a “realização de debates, audiências públicas, seminários, conferências, sem a presença física das pessoas, via internet e emissoras de rádio e televisão interativas, desde que sejam garantidos meios transparentes de verificação dos resultados” (SIRAQUE, 2009, p. 135).

¹⁸Acerca dos conselhos municipais de direitos, “contém na deliberação do órgão colegiado expressa a vontade de um órgão e não a de seus componentes individualmente considerados. A conclusão, portanto, quanto aos órgãos colegiados constituídos com participação popular é no sentido de que alguns exercem funções meramente consultivas, e, nesse caso, as suas manifestações podem ou não ser vinculantes para a autoridade competente para decidir, em função do caráter mais ou menos técnico da competência que exercem; outros exercem funções decisórias, tomadas por meio de deliberações que possuem todos os atributos dos atos administrativos, por decorrerem de competências outorgadas pelo direito positivo e serem praticados por órgão que faz parte integrante da estrutura administrativa do Estado. A sua independência será tanto maior quanto melhor for assegurada a liberdade” (DI PIETRO, 2000, p. 45).

Tanto para participação quanto para o controle social, “o que de fato há em comum, indubitavelmente, é o necessário acesso à informação e transparência sobre as ações governamentais” (BITENCOURT, 2019, p. 74)

Assim, a internet pode ter, entre outras, a função de aproximação dos cidadãos com a Administração Pública, tanto no aspecto da participação popular e do controle social:

- a) acolhimento de sugestões, representações, reclamações, reivindicações, solicitação de informações e certidões;
- b) disponibilização da prestação de contas anual, da execução do plano plurianual, do orçamento público, dos convênios e dos contratos públicos;
- c) informações detalhadas referentes aos serviços públicos e ao modo de acesso a eles;
- d) agendas de interesse público, como audiências, seminários, assembleias, reuniões do orçamento participativo, do planejamento participativo, culturais;
- e) realização de debates, seminários interativos (SIRAQUE, 2009, p. 135).

É claro que a internet, até o momento, não substituiu por completo a comunicação presencial ou por outros meios, de forma que o telefone e a correspondência continuam sendo instrumentos essenciais para que a população possa fazer reivindicações, representações, sugestões e buscar informações de interesse público ou particular, inclusive requerendo certidões, as quais poderiam ser encaminhadas aos interessados via correio (SIRAQUE, 2009, p. 136), embora a tendência seja cada vez mais a digitalização dos canais de comunicação.

Tais exemplos citados demonstram que o controle social dos atos da Administração Pública poderá ocorrer de diversas maneiras, de forma coletiva ou individual (SIRAQUE, 2009, p. 136).

Entendido como a fiscalização e acompanhamento da gestão pública, o controle social atua como mecanismo de fortalecimento da cidadania e de prevenção dos atos corruptivos, principalmente, em um Estado como o Brasil, onde, em razão de sua vasta extensão territorial, há a necessidade de ter um alto índice de controle social. Por esse motivo, o controle social se torna ferramenta indispensável ao controle institucional do próprio Estado, e para que seja possível o seu exercício é imprescindível que os cidadãos sejam mobilizados e tenham orientação sobre como exercer tal fiscalização (CGU, 2011, p. 9).

Para Pedrini (2007, p. 226), o controle social se concretiza no processo de mobilização social e de acordo com a capacidade de interagir com a gestão pública, por

meio da “apropriação de processos, participação na deliberação, fiscalização das ações estatais, avaliação e crítica, (re)orientando as ações e prioridades do Estado”.

Vislumbra-se, dessa forma, que as políticas públicas, no cenário de democracia e da cidadania participativa, devem enfatizar e incentivar tanto a participação popular quanto o seu controle social.

Na verdade, aqui cabe uma observação acerca da antiga relação entre direito e política. Conforme Bitencourt (2012, p. 34), a discussão a respeito dessa relação é antiga, contudo a distinção que aqui interessa é aquela oriunda da própria Constituição, que busca submeter o poder ao direito e às categorias que o compõe, tais como justiça, segurança e bem-estar social, de forma que embora a sua interpretação tenha sempre uma dimensão política, a sua aplicabilidade consiste na possibilidade e no limite que lhe é dado pelo ordenamento jurídico.

Assim, a compreensão de política pública sob o enfoque jurídico diz respeito aos efeitos que o quadro institucionalizado para sua aplicação exerce sobre a ordem jurídica enquanto expressão do próprio Estado, além do que é no campo jurídico e com a roupagem democrática que se pode definir sua incidência nos limites e padrões preestabelecidos consagrados constitucionalmente para uma sociedade (BITENCOURT, 2012, p. 34)

Para o presente estudo, as políticas públicas podem ser entendidas enquanto “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2002, p. 241).

As políticas públicas nesse estudo são compreendidas enquanto o processo de decisão sobre o que deve ser feito e como fazê-lo acerca dos problemas públicos, demandam cada vez mais atenção na medida em que o crescimento do Estado obriga a atender um maior número de situações e problemas considerados de interesse geral, os quais possuem heterogeneidade, complexidade, escalas, conflituosidade e variabilidade (VILLANUEVA, 1993, p. 15-16).

Segundo Bitencourt (2012, p. 37), a definição de política é dada “discursivamente pelos atores sociais”, uma vez não houve por parte da Constituição uma delimitação conceitual ou mesmo um esgotamento acerca do rol de políticas públicas de ação governamental, e não o fez de propósito, na medida em que uma política pública deve considerar sempre a realidade histórica, social e cultural dentro de determinado espaço de tempo.

“As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes das atividades políticas (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (RUA, 1998, p.1).

Para Bitencourt (2012, p. 45), o conceito de política pública é complexo e precisa considerar o seguinte:

para se estar diante de uma política pública necessita-se estar frente a um discurso que segue as demandas sociais; que encontra no direito o meio de organização dos engajamentos para ação; que possui uma ligação com as Organizações Governamentais; que possui influência da sociedade por ela mesma ou parte dela em uma tentativa de modificação consciente da sociedade utilizando-se do poder administrativo para isso e onde preponderam os discursos pragmáticos, motivados ainda por outras espécies de discursos. Logo, entenda-se política pública como um conceito complexo, que engloba desde o conteúdo, o nível de engajamento a fim de dar legitimidade à escolha, à competência de quem o pratica, à necessária provisoriedade, à abertura democrática que interliga uma série de discursos.

Souza (2007, p. 69) trabalha um conceito a partir de variáveis, que resume política pública “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Deve-se promover, além disso, o atributo participativo durante o processo de formação, uma vez que políticas públicas configuram “opções políticas, escolhas que devem sempre que possível ser construídas democraticamente, justamente por constituírem verdadeiras opções, meios, diferentes formas de concretização de direitos” (BITENCOURT, 2012, p. 49).

A promoção das políticas públicas certamente é de responsabilidade das autoridades formais legalmente constituídas, contudo se tem percebido cada vez mais o compartilhamento desse encargo com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório (CASTRO; GONTIJO; AMABILE, 2012, p. 390).

Além disso, a formulação de uma política pública deve atender, em seu procedimento, critérios de uma boa ação comunicativa, os quais, segundo Bitencourt (2012, p. 39), são:

a) procedimentos são argumentativos; b) inclusivos e públicos; c) necessidade de não coação externa; d) internas, ou seja, igual chance de contribuição; e) a possibilidade de revisitar as opiniões, mas, por outro lado, concluídas, de modo a possibilitar a ação pelo Direito; f)

contribuições não estão circunscritas; e, g) as deliberações políticas permitem as contribuições variadas.

Portanto, o controle social se relaciona com as políticas na exata medida em que permite a integração e o controle pelo cidadão ou pela sociedade em todas as etapas do seu ciclo, da formação à avaliação.

Pode-se entender políticas públicas enquanto conjunto orientador da atividade estatal, de forma a amenizar os efeitos da descontinuidade administrativa decorrente do regime democrático, a partir da adoção de legislações específicas, de um tratamento mais técnico das políticas e da participação de setores sociais na sua formulação (SCHMIDT, 2008, p. 2312).

Conforme ressaltam Gianezi, Barreto e Vieira (2015, p. 164), deve-se considerar que é por meio das políticas públicas que o Estado formula, planeja e executa as ações que serão exteriorizadas na realidade, contudo, de nada adianta uma política pública sem a correspondente reserva orçamentária para sua realização, do qual resultaria apenas um rol de intenção, sem os instrumentos necessários para sua concretização.

Além disso, importante compreender que as políticas públicas são formadas a partir de um processo composto por fases ou ciclo de formação. Nesse sentido, pode-se vislumbrar cinco fases no ciclo das políticas públicas, na seguinte ordem: percepção e definição de problemas; inserção na agenda política; formulação; implementação; e avaliação (SCHMIDT, 2008, p. 2315).

Segundo Schmidt (2008, p. 2315-2320, grifo do autor) essas fases podem ser compreendidas:

Fase 1: Percepção e definição de problemas: Transformar uma situação de dificuldade em problema político é a primeira condição para que uma questão possa gerar uma política pública.[...]

Fase 2: Inserção na agenda política: A agenda política (*agenda setting*) pode ser definida como elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos. Não se trata de um documento formal ou escrito, e sim do rol das questões relevantes debatidas pelos agentes públicos e sociais, com forte repercussão na opinião pública. [...]

Fase 3: Formulação A formulação da política pública é o momento da definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas a serem adotadas, que se processa na esfera do Legislativo e do Executivo. É um momento que envolve conflitos, negociação e acordos entre agentes com capacidade de decisão (*decision-makers*) e os grupos sociais interessados. [...] A formulação de uma política compreende o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, bem como a atribuição de responsabilidades. As políticas adquirem concretude através de

Planos ou *Programas*, os quais originam *Projetos*, que se desdobram em *Ações*. [...]

Fase 4: Implementação A implementação é a fase da concretização da formulação, através de ações e atividades que materializam as diretrizes, programas e projetos, e predominantemente está ao encargo do aparelho burocrático (administração)[...]

Fase 5: Avaliação Em política, a principal avaliação é a eleitoral. [...] Essa avaliação, todavia, não é suficiente. É indispensável uma prática regular e continuada de aferição da efetivação das políticas públicas, dos resultados obtidos, do seu custo e da sua aceitação pelos cidadãos. [...] Há ainda pouca tradição no Brasil de avaliações criteriosas acerca das políticas públicas. [...] Os aspectos comumente considerados na avaliação de políticas públicas são a eficácia (os resultados obtidos) e a eficiência (a relação entre resultados e custos). A eles, cabe acrescentar a efetividade e a legitimidade. As perguntas centrais são:

- *avaliação de efetividade*: a política formulada foi de fato implementada?
- *avaliação da eficácia*: os resultados esperados foram alcançados?
- *avaliação da eficiência*: qual o montante dos recursos dispendidos para alcançar os resultados?
- *avaliação da legitimidade*: qual o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados?

A avaliação é um instrumento democrático, que capacita o eleitorado a exercer o princípio do controle sobre a ação dos governantes.

Consoante Gianezini, Barretto e Vieira (2015, p. 164), o processo de formação de política pública pode ser utilizado para seus diferentes tipos, isto é, regulatórias (de monitoria e controle de atividades), de segurança (estabilidade e manutenção da paz), distributivas (de ajuda ou subsídios) e redistributivas (de saúde ou reconstrução econômica).

Convém mencionar, ainda, que “nos Estados Unidos, as Políticas Públicas estão geralmente divididas em três categorias: Política Social, Política Econômica e Política Internacional” (GIANEZINI; BARRETTO; VIEIRA, 2015, p. 165).

Registra-se que o controle social pode ser exercido em todas as fases das políticas públicas, sendo a informação e a transparência condições fundamentais para a materialização desse direito. Na fase de avaliação, o controle desempenha papel mais acentuado e desfila seus maiores atributos, consistentes na análise meticulosa das políticas públicas sobre os aspectos da efetividade, eficácia, eficiência e legitimidade.

Nesse sentido, Subirats *et al.*(2008) contribui com a discussão e propõe a análise das políticas públicas a partir de três características principais: a análise da interação entre os atores públicos e privados; a análise da resolução dos problemas públicos; e, ainda, na análise comparativa. A primeira se dá em interpretar o Estado em função de sua sobre a economia e a sociedade, a partir do relacionamento entre atores, recursos e instituições, inclusive nos espaços de contato entre o Estado e a sociedade civil; a segunda busca entender as estruturas e processos burocráticos em uma

perspectiva global e não somente em função de sua coerência e eficiência interna, isto é, busca uma análise em função da sua contribuição para a solução dos problemas públicos; por fim, a terceira trata da incorporação de estudos de caráter comparativo, a partir da atividade de *benchmarking*, ou seja, na análise e avaliação de serviços similares em diferentes contextos políticos e administrativos, de forma a servir como elemento-guia para avaliação.

Assim, fica claro que o controle social possui estreita relação com a temática das políticas públicas, sendo que quanto maior a intensidade do controle social, maior será a legitimidade das políticas públicas implementadas, além produzirem resultados sempre mais eficientes, eficazes e efetivos.

Por fim, Alves (2017, p. 31) enfatiza a relação do controle social com o republicanismo e enfatiza que “é possível perceber no primeiro uma dimensão de dever ser para com o segundo, sem o qual o próprio cerne da República, que se refere à participação dos cidadãos na busca pelo bem comum, acabaria enfraquecido”.

A partir do próximo capítulo, irá se explorar de que formas as tecnologias têm impactado o ambiente democrático, a Administração Pública e a transparência, de forma a permitir ou ampliar as possibilidades do exercício do controle social de políticas públicas.

3 DE QUE FORMA AS TECNOLOGIAS TÊM IMPACTADO A DEMOCRACIA, O GOVERNO E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA?

Atualmente, o mundo e a sua forma de conectividade modificaram radicalmente as experiências de uso de aparelhos, aplicativos e sistemas com os quais estávamos acostumados.

Sentar na frente do computador pessoal ou *notebook*, buscar alguma informação pelo *Google*, enviar mensagens por *Whatsapp* por meio de um celular inteligente (*smartphone*), enquanto assiste a um vídeo no *Youtube* ou *Netflix* ou conversa pelo *Skype* com alguém do outro lado do mundo é uma realidade bem conhecida da maioria.

Consoante Gallo (2020, p. 5), as pessoas passaram a registrar cada passo da vida moderna em redes sociais, tais como *Facebook*, *Instagram* e *Twitter*, sendo que o relacionamento entre empresas e consumidores tem influenciado o surgimento de novas modalidades de marketing e criado um ambiente de inovação com características nunca vistas antes.

Gomes (2018, p. 1507) pontua que a última década possui características tão peculiares em relação ao decênio anterior que se poderia dizer que estamos diante de uma nova internet, visto que baseada em dispositivos móveis, conexão permanente e aplicações de mídias digitais.

O volume de dados produzidos hoje é incomparável a qualquer outro momento da história da humanidade e, mais, não para de crescer.

Até 2012, os dados gerados mundialmente de forma digital equivaleriam a 1,8 *zetabytes*, sendo que 2015 já chegavam a 7,9 *zetabytes*. As fontes de informações são diversas: 600 milhões de *websites*, mais de 100 mil *tweets* por minuto, postagens de mais de um 1 bilhão de usuários no *Facebook*, dos sensores e câmeras espalhados pelas cidades monitorando o trânsito e a segurança pública, dos mais de 1 bilhão de *smartphones* (GALLO, 2020, p. 9).

Fala-se que vivemos uma década de hiperconexão, a qual “é o estado em que os indivíduos têm sempre à mão um aparelho que geralmente não é desligado nem desconectado da rede” (GOMES, 2018, p. 1507).

Diz-se, por conta disso, que o modelo econômico mundial estaria migrando para um modelo baseado agora no tripé: capital, trabalho e dados, sendo que o estudo da Big Data também passou a ganhar relevância nesse contexto (GALLO, 2020, p. 10).

Para o presente trabalho, interessa a análise do impacto dessas novas tecnologias, novas forma de conectividade e relacionamentos, geração de dados no âmbito da Democracia, da Administração Pública e da Transparência.

Portanto, nesse capítulo, irá se analisar, num primeiro momento, o surgimento da Internet a partir de 1990 por meio da rede www, bem como a consolidação da Sociedade da Informação e o surgimento da denominada Democracia Digital.

Após isso, buscar-se-á apresentar os aspectos históricos e legislativos da aplicação das tecnologias na estrutura da Administração Pública em sentido amplo no Brasil, naquilo que se cunhou, inicialmente, de Governo Eletrônico, sendo hoje mais corretamente denominado de Governo Digital e Aberto, pelas razões que serão expostas adiante.

Ao final desse capítulo, será tratada da aplicação das tecnologias e da engenharia de software no aperfeiçoamento da Transparência Pública, assim entendida a partir da ideia de comunicação, para além do mero acesso à informação e com intuito de promover e possibilitar materialmente o exercício do Controle Social de Políticas Públicas.

3.1. SURGIMENTO DA INTERNET, DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E DA DEMOCRACIA DIGITAL

A partir do advento da tecnologia da informação, a sociedade passou a ser gradualmente transformada em diversas áreas, tais como na comunicação, transporte, educação, segurança, moradia, saúde, relacionamentos, organização governamental, etc.

Castells (2005) defende que, embora essas tecnologias já pudessem ser observadas anos antes da década de 1940, tais como na invenção do telefone por Bell, em 1876; do rádio por Marconi, em 1898; e da válvula a vácuo por De Forest, em 1906; foi a Segunda Guerra Mundial e no período seguinte, com a invenção do primeiro computador programável e do transistor, fonte da microeletrônica, o verdadeiro cerne da Revolução da Tecnologia da Informação no século XX, e, ainda, somente a partir da

década de 1970, que ocorreu, de fato, a ampla difusão das novas tecnologias da informação.

Ele (CASTELLS, 2005) também apresenta os estágios da inovação tecnológica baseada em eletrônica em três principais áreas: da microeletrônica, computadores e telecomunicações, que inicia pela a invenção do transistor, em 1947, na empresa *Bell Laboratories*; passa pela invenção do processo plano, em 1959 pela empresa *Fairchild Semiconductors* (localizada no Vale do Silício); a fabricação do circuito integrado (CI) usando o processo plano, entre 1959 e 1962, com diminuição dos preços dos semicondutores em 85%; do microprocessador, em 1971, pelo engenheiro da Intel, Ted Hoff (também no Vale do Silício); do primeiro microcomputador de sucesso comercial, o Apple II, idealizado por Steve Wozniak e Steve Jobs, em 1976; do computador pessoal (PC), o microcomputador da IBM, em 1981; pelo software para PCs, em meados dos anos 1970, por Bill Gates e Paul Allen, a qual resultou na fundação da Microsoft, a gigante dos softwares de sistemas operacionais, e, por fim, nas telecomunicações, revolucionadas pelas tecnologias de “nós” (roteadores e computadores eletrônicos) e pelas novas conexões (tecnologias de transmissão), além dos importantes avanços em optoeletrônica (transmissão por fibra ótica e laser) e da tecnologia de transmissão por pacotes digitais promoverem um aumento surpreendente da capacidade das linhas de transmissão.

Além disso, outro importante evento histórico que merece destaque para o surgimento da chamada sociedade da informação foi, sem dúvida, a criação e o desenvolvimento da Internet:

A internet é uma grande conquista para a humanidade, em que a informação é transmitida a uma velocidade sem precedentes históricos. Porém, como todo fenômeno complexo, não é algo que se contenha apenas aspectos positivos ou negativos, a Internet é uma ferramenta que pode ser utilizada de forma ambígua, pois aporta elementos que por ora agregam e por vezes, desagregam (LIMBERGER, 2013, p. 348)

A partir das novas tecnologias e da emergência da sociedade da informação, é possível observar novas formas de participação na esfera pública, agora pelo meio digital, a partir das possibilidades trazidas pelo seu uso, de forma a ampliar a participação ativa da sociedade civil, bem como aumentar a capacidade de mobilização e articulação dos cidadãos (GOLDSCHMIDT; REIS, 2019, p. 184).

Acerca do desenvolvimento da Internet, Sommerville (2011, p. 8) destaca que:

O desenvolvimento da Internet teve efeito profundo em nossas vidas. No início, a Internet era basicamente um armazenamento de informações acessível universalmente e tinha pouco efeito nos sistemas de software. Esses sistemas executavam em computadores locais e eram acessíveis apenas dentro da organização. Por volta do ano 2000, a Internet começou a evoluir, e mais recursos passaram a ser adicionados aos navegadores. Isso significa que sistemas Web poderiam ser desenvolvidos e que, em vez de ter uma interface de usuário específica, poderiam ser acessados por um navegador. Isso levou ao desenvolvimento de uma enorme quantidade de novos produtos de software que ofereciam serviços inovadores e que eram acessados através da internet. Esses produtos eram frequentemente sustentados pela propaganda exibida na tela do usuário e não exigiam pagamento direto.

A sociedade em rede se justifica a partir da noção de que as redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades e a difusão da lógica de redes transforma substancialmente a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura, sendo que, embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, está-se diante de novo paradigma oriundo dos recursos da tecnologia da informação, a qual forneceu base material para a sua expansão em toda a estrutura social (CASTELLS, 2005).

Atualmente, a democracia tem como desafio “possibilitar uma rede de comunicação direta entre Administração e os administrados, que propicie um aprofundamento democrático e em uma maior transparência e eficiência” (LIMBERGER, 2013, p. 362):

Por isto é importante que o mundo virtual tenha sua normatização, sob pena de o Estado atual se transformar em um verdadeiro far west informático. O ciberespaço se constitui ou pode constituir-se em um espaço para o exercício dos direitos humanos, um espaço para democracia participativa e o controle social, a partir da informação disponibilizada em rede e do acesso e compartilhamento que é feito desta (LIMBERGER, 2013, p. 364).

Neste contexto, a era da informação, que emergiu para além do período industrial, incorpora esses elementos de complexidade e também de uma velocidade de dados que não foi conhecida em nenhum outro momento da história da humanidade, ultrapassa as barreiras e fronteiras da soberania estatal tradicional.

É evidente, ainda, que a discussão a respeito da democracia digital e do governo digital não pode ser desconectada do embate referente aos aspectos da inclusão

digital, sob pena de não produzir todos os efeitos esperados e agravar ainda mais a exclusão social (TAVARES; VIEIRA, 2020, p. 297):

É óbvio que para tudo isso dar certo e ter efetividade e eficácia social é de fundamental importância a inclusão digital do povo excluído, combinada com a disponibilização de computadores, ligados em rede com os órgãos públicos, nos terminais rodoviários e ferroviários, nas escolas, nas sedes do Legislativo, nos fóruns, nos grandes centros de compras, como os supermercados e shopping centers, acompanhados de servidores públicos que possam auxiliar no manuseio dos equipamentos, ampliando as possibilidades de acesso dos analfabetos digitais (SIRAQUE, 2009, p. 136).

Castells (2015) pontua que não causa surpresa quando, ao se proclamar o potencial da internet como um meio de liberdade, produtividade e comunicação, observa-se crítica quanto à *digital divide* causada pela desigualdade a ela associada, uma vez que a centralidade da internet em muitas áreas da atividade social, econômica e política equivale à marginalidade para aquelas que não têm acesso a ela ou têm apenas um acesso limitado ou não sabem usá-la de forma eficaz.

Segundo escreve Marques (2014), a desigualdade social nas práticas democráticas por certo é questão comum nas discussões em teoria política, seja sob o olhar da participação, seja pelo prisma da literatura de cunho liberal. Entretanto, além das questões sociais e desigualdade de oportunidades atreladas à ausência ou pouco envolvimento político dos cidadãos, há questão pessoais envolvidas, relacionadas à personalidade, experiências diversas, preferências, motivações e outros fatores que afastam a ideia de que a igualdade perfeita seja um objetivo político plausível.

No mesmo sentido:

Os direitos fundamentais também precisam ser lidos, portanto, à luz dos desenvolvimentos tecnológicos, sem, no entanto, desnaturar sua substância ou representar um retrocesso social. É preciso reconhecer que atuar como censor do desenvolvimento tecnológico da sociedade não é um dos objetivos dos direitos fundamentais - embora possa ser uma de suas diretrizes. Porém, também não se deve esquecer que este fenômeno tem um impacto sensível sobre as pessoas e suas relações econômicas e sociais, inclusive as relações com o governo. Esses impactos, infelizmente, nem sempre são bons, principalmente se levada em consideração a vulnerabilidade do indivíduo como fator. Qualquer política pública ou análise sobre o assunto deve contemplar essa complexidade para ser levada a sério” (REYNA; GABARDO; SANTOS, 2020).

Registra-se que, do ponto de vista terminológico, há diferentes rótulos para denominar o acesso e o uso desigual dos recursos digitais, dentre os quais, os termos mais comuns são exclusão digital, *apartheid* digital, brecha digital, fissura digital,

fratura digital, ou, de forma mais regular na literatura anglo-saxã, *digital divide* ou, no português, divisão digital (MARQUES, 2014).

A exclusão ou desigualdade digital se soma a já existente desigualdade e exclusão social, numa interação mais complexa e que deixa a impressão de distanciar a promessa da Era da Informação e está obscura realidade para muitos em todo o mundo (CASTELLS, 2015).

Pippa Norris (2001) catalogou o problema da exclusão digital em três faces: sendo a primeira referente à divisão global e as diferenças de acesso à tecnologia digital e à infraestrutura das redes telemáticas nos diversos países; a segunda, à divisão social e as disparidades internas de uma sociedade, catalogando quanto ao acesso aos equipamentos e às habilidades necessárias para manuseio das tecnologias da informação e comunicação; e, por último, destaca-se a existência de uma exclusão digital na democracia (*democratic digital divide*), cujo foco está no emprego de recursos digitais e a mobilização política.

Além disso, consoante Marques (2014, p. 101-102), esses aspectos podem ser classificados em três categorias: a) aspectos técnicos: - velocidade de conexão, - hardware e software das máquinas, que permitem experiências distintas aos usuários, - estrutura de *backbones* e *backhauls* em cada localidade (artifícios técnicos que permitem a conexão física entre redes de computadores e, logo, possibilitam a troca de dados), - números de IP; b) aspectos individuais e sociais: - idade, - gênero, - renda (para adquirir dispositivos de comunicação, contratar serviços de conexão à Internet ou obter acesso a informações pagas), - grau de escolaridade, - capacidade de uso da língua (Inglês como idioma universal), - etnia, - diferenças culturais (entre nativos e imigrantes, por exemplo), - habilidades para operar os recursos de comunicação digital, - motivação para empregar os dispositivos, - pressão externa para se utilizar as redes de comunicação digital (trabalho, família ou escola), - autonomia para o consumo e para a produção de conteúdos, - qualidade da informação a que se tem acesso, - estágio da vida em que se teve acesso às tecnologias digitais de comunicação (ter acesso à Internet quando criança ou apenas depois de adulto), - tempo diário de conexão, - aspectos comportamentais de cada indivíduo (grau de inibição, por exemplo); c) aspectos geográficos: - países (alega-se maior capacidade de influência a depender do lugar de origem do usuário), - regiões de uma mesma cidade ou estado (áreas urbanas ou áreas rurais), - local costumeiro no qual o usuário acessa a Internet (casa, trabalho, *lan house*).

Nesse diapasão, Tavares e Viera destacam (2020, p. 291) que os aspectos que envolvem a exclusão digital vão além do mero acesso à internet ou aos tradicionais mecanismos eletrônicos, tais como computador ou celular, e abarcam diversos fatores, de ordem técnica, individual ou social e geográfica, o que pode se consubstanciar em óbice a ampliação de seu uso instrumental na participação democrática.

Sánchez Bravo (2010, p. 11-12) ressalta que, ainda, que a sociedade da informação derivada da tecnologia não é homogênea no mundo, na medida em que as políticas públicas para evitar exclusão social ou digital fazem com que essas sociedades se diferenciem de acordo com o grau de inclusão que apresentem:

A tecnologia não é, por si só, nem boa nem má. É a utilização que dela se faz a que determinará a natureza e a extensão de seus benefícios. [...] O que não se pode esquecer, desde o primeiro momento, é que não é possível, nem desejável, separar os aspectos sociais dos aspectos técnicos, industriais e econômicos que convergem na sociedade da informação. No futuro, poderão existir diferentes modelos de sociedade da informação, dependendo das diferentes políticas para evitar a exclusão social e a criação de novas oportunidades para as pessoas e setores mais desfavorecidos.

Há diversas denominações que buscam designar esse fenômeno democrático, tais como democracia digital, democracia eletrônica, ciberdemocracia, democracia virtual, teledemocracia (GOMES, 2007, p. 1).

Desse modo, esses termos serão utilizados durante o texto sempre no mesmo sentido, isto é, a democracia obtida a partir do uso de recursos oriundos da tecnologia:

[...] a utilização das TICs pelas administrações, para relacionarem-se com os cidadãos, pode ser orientada por diferentes níveis que abrangem desde a otimização da prestação de serviços públicos até a possibilidade de envolvimento cívico na tomada de decisões deliberativas (BERNARDES, 2019, p. 252-253).

A democracia digital pode ser entendida como o “conjunto dos recursos, ferramentas, projetos, experimentos, experiências e iniciativas em que se usam tecnologias para produzir mais democracia e melhores democracias” (GOMES, 2018, p. 1832).

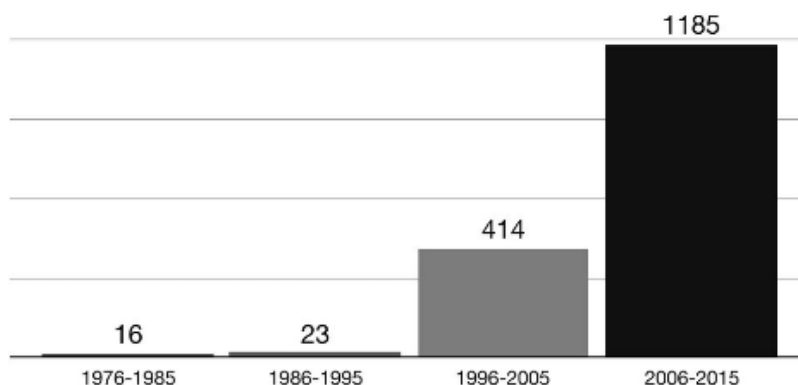
Consoante Lévy (2002, p. 31), a “ciberdemocracia é uma espécie de aprofundamento e de generalização, por parte destas abordagens, de uma diversidade livre em espaços abertos de comunicação e cooperação”.

A democracia digital é simplesmente o conjunto dos recursos, ferramentas, projetos, experimentos, experiências e iniciativas em que se usam tecnologias para produzir mais democracia e melhores democracias (GOMES, 2018, p. 1833).

“Uma vez que se admite que há uma digitalização progressiva da vida privada e da interações sociais, parece uma consequência natural admitir que há mediação tecnológica crescente na vida pública, isto é, daquele âmbito da vida em sociedade que tem a ver com os assuntos ou negócios públicos, com o regime de funcionamento da comunidade política e com a sua forma institucional, o Estado” (GOMES, 2018, p. 1562).

No intuito de demonstrar que a temática da democracia digital teve significativo aumento de interesse no âmbito acadêmico, Gomes (2018) realizou o seguinte gráfico de distribuição, da qual resta claro que o período de 2006 a 2015 houve uma verdadeira explosão nas publicações envolvendo a temática:

Gráfico 1- Distribuição de publicações sobre democracia digital por década -1976-2015



Fonte:GOMES, 2018,

Além disso, a respeito da evolução histórica da democracia digital, Gomes (2018) contribui com minuciosa análise do período de 1970 a 2018, desde as suas origens até as tendências atuais, da qual se elaborou o quadro abaixo:

Quadro 1- Evolução história da democracia digital no mundo

| Períodos | Características |
|----------|-----------------|
|----------|-----------------|

| | |
|-----------|---|
| 1970 | <ul style="list-style-type: none"> - Poucas e esparsas publicações, as quais consistem ou em uma especulação geral sobre o efeito das “novas tecnologias” (cabos, satélites, televisão interativa, computadores, fax, videoconferências telefônicas) sobre a democracia ou na resenha de projetos experimentais, conduzidos geralmente por acadêmicos e membros de organizações sociais, projetadas para a participação democrática via tecnologias eletrônicas (de Sola Pool, 1973; Doty; Zussman, 1975; Etzioni, 1972); - Pensa-se principalmente em participação cidadã; - Já o modelo político e democrático derivava dos “<i>town meetings</i>” ou “reunião de moradores de uma cidade”, das vilas e municípios da idade de ouro da democracia “<i>tocquevilleana</i>” da Nova Inglaterra (que, por sua vez, replicava o modelo da ágora grega) (Etzioni, 1992); |
| 1980 | <ul style="list-style-type: none"> - A tecnologia a ser considerada é a televisão a cabo, interativa, ficando os outros recursos tecnológicos (computadores, telefones, fax) como auxiliares; - Uma abordagem teórica da contribuição da tecnologia para a democracia nesse período basicamente lida com (ou promove) a polarização entre defensores da teledemocracia (ou entusiastas da causa da democracia via tecnologia) e os céticos, críticos ou detratores, seja da proposta da teledemocracia, seja da ideia de que a tecnologia possa promover ou modificar a democracia existente. - Um exemplo de sondagem eletrônica típico do início dos anos 1980 foi o serviço de televisão interativa chamado Qube, da empresa de TV a cabo Warner-Amex, cujo propósito era oferecer aos governos um retorno rápido sobre o que as pessoas pensavam sobre políticas públicas e outros assuntos específicos de interesse público. O Qube foi adotado por muitas prefeituras nos Estados Unidos para a realização de “plebiscitos eletrônicos” extraoficiais sobre questões locais. - A inovação tecnológica que tornou possível a existência de computadores domésticos consolida-se na década de 1980, mas não seria certamente como um processador doméstico de dados (ou como uma máquina de escrever sofisticada e cara) que os microcomputadores se popularizariam na década seguinte. |
| 1990-1995 | <ul style="list-style-type: none"> - A discussão conceitual basicamente dá continuação ao debate da década anterior, só que agora com maior lucidez e com as primeiras tentativas de se organizar o campo de debate (Dutton, 1992). - O centro da discussão continua sendo a teledemocracia, mas já aparecem termos como democracia eletrônica (Varley, 1991) e ciberdemocracia (Ogden, 1994), que indicam que os olhos se voltam para outras tecnologias. |
| 1996-1999 | <ul style="list-style-type: none"> - Mudança na perspectiva sobre em que prestar atenção em termos tecnológicos: o foco se desloca da televisão para o computador, e da tecnologia do cabo para a internet. Não havia competição, nem no sucesso comercial nem na velocidade de adoção. Estamos agora, de forma autoconsciente, na “era da internet” (Brants, 1996). - Em projetos de experimentação, na retórica e na pesquisa consolida-se a já iniciada substituição da “democracia à distância” pela expressão mais geral “democracia eletrônica” – ou pelas concorrentes, como as já mencionadas “ciberdemocracia” e “democracia virtual”. - Publica-se sobre democracia e tecnologia o mesmo volume de títulos que se publicou entre 1972 e 1995. |
| 2000-2005 | <ul style="list-style-type: none"> - Acentua-se a corrida para o computador com internet, com interesse em interação online, chats online e ferramentas de comunicação instantânea, no que vai resultar na internet de relacionamentos, de compartilhamento e de mídias sociais, de base web (Allen, 2013; Zimmer; Hoffmann, 2016), muitopopular nesse período. O <i>Orkut</i> é de 2004, o <i>YouTube</i> é de 2005, o <i>Twitter</i> e a versão para todos do <i>Facebook</i> são de 2006, mas há já sites para redes sociais desde 1997 (como o <i>Six Degrees.com</i>) (Boyd; Ellison, 2007). - A teoria da democracia eletrônica é o centro da atenção acadêmica ao impacto das tecnologias na democracia na maior parte do período. - Em e-participação, os principais assuntos levantados foram: a) petições digitais (Macintosh; Malina; Farrell, 2002); b) orçamentos participativos, parcial ou integralmente online (Rios et al., 2005; Roeder et al., 2005); c) consultas públicas eletrônicas (Ainsworth, 2005; Pearce, 2001; Whyte; Macintosh, 2001); d) ferramentas de interação entre cidadãos e governos (Coleman; Hall; Howell, 2002; Jensen, 2003; Lotov, 2003); e) recursos de colaboração civil em processos decisórios relativos à regulamentação (Beierle, 2003; Brandon; Carlitz, 2002; Fountain, 2003b); f) tomada |

| | |
|-----------|--|
| | de decisão política em termos genéricos (Kersten, 2003; Macintosh, 2004);g) e, sobretudo, para o tema da moda no período, o voto eletrônico (Biasiotti; Nannucci, 2004; Chevret, 2003; Gibson, 2001; Houston et al., 2005; Lauer, 2004; Oostveen; Van Den Besselaar, 2004; Smith; Macintosh, 2003). |
| 2006-2015 | <ul style="list-style-type: none"> - A democracia digital foi desdobrada em subtemas, que prosperaram em todo o período e praticamente formaram áreas específicas. Cada um deles com teoria própria, experimentos e retóricas especificamente desenvolvidas e, como se verá depois, com a sua própria história: a) teoria geral da e-democracia; b) participação; c) esfera pública ou deliberação; d) exclusão digital (<i>digital divide</i>)¹⁹; e) transparência; - Consolida-se a nova internet, que se caracteriza, em primeiro lugar, pelo crescimento importante dos então sites de relacionamentos (mais tarde popularizados como “sites de redes sociais”) e sites de compartilhamento de fotos, vídeos etc. (as hoje chamadas “mídias sociais”). -A nova ideia dominante no mercado nesse momento é a da web 2.0, interativa e cooperativa, para onde convergem clássicas ideias comunitárias do imaginário tecnológico. -Além disso, o aplicativo como padrão de uso da internet acompanha a explosão do consumo de dispositivos móveis, que se consolidaria na década de 2010 em nível global. Algumas inovações icônicas nesses anos, como o McBook Pro (2006), que popularizou o notebook realmente portátil, o iPhone (2007) e o sistema operacional Android (2008), apenas sinalizavam a corrente dominante em termos de consumo e de adoção social de tecnologias da comunicação |
| 2016-2018 | - Novas tendências na democracia digital (<i>smart cities, smart government, social media + mobile (sm + m), big data, dados abertos, governo aberto</i>). |

Fonte: Adaptado pelo autor com base nas contribuições de Gomes (2018).

Gomes (2018) destaca que em relação à fase de teledemocracia não houve o corresponde telegoverno, em vista de que quando se aborda a questão das tecnologias para o aprimoramento e superação dos déficits democráticos, mesmo que tanto governo quanto democracia acabam por se entrelaçar, a principal atenção recai sobre o ambiente democrático.

Quadro 2- Graus de democracia digital

| Graus de Democracia Digital | Características |
|-----------------------------|--|
| Primeiro grau | <ul style="list-style-type: none"> - Ênfase na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos. - As TICs e o ciberespaço seriam instrumentos democráticos na medida em que circulam informações governamentais genéricas e melhoram a prestação dos serviços públicos. |
| Segundo grau | <ul style="list-style-type: none"> - Emprego das TICs para colher a opinião pública e utilizar esta informação para a tomada de decisão política. - O emprego das TICs terá como papel próximo ao de um canal de comunicação, embora não haja um diálogo efetivo com a esfera civil, mas emite sinais para o público a fim de receber algum tipo de retorno. |
| Terceiro grau | <ul style="list-style-type: none"> - É representado pelos princípios da transparência e da prestação de contas (<i>accountability</i>), gerando uma maior permeabilidade da esfera governamental para alguma intervenção da esfera civil. - A publicidade das informações aqui é diferente do primeiro grau e busca |

¹⁹Da mesma forma, Gomes (2018, l. 807) pontua que “o tema já estava presente nos anos 1990, na retórica política e dos meios de comunicação, mas chega com consistência à produção acadêmica nos anos 2000”.

| | |
|-------------|--|
| | <p>fortalecer a cidadania, concentrando energias na configuração de uma esfera governamental disposta a evitar a prática do segredo.</p> <p>- Também há diferença na permeabilidade política ocorrida no segundo grau, pois nesse o controle pública das ações governamentais é possibilitado pela transparência.</p> |
| Quarto grau | <p>- Baseia-se na democracia deliberativa.</p> <p>- Consiste na criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público, definindo práticas mais sofisticadas de participação democrática.</p> <p>- Em uma perspectiva de democracia representativa, este grau pode ser considerado o mais intenso em termos de participação popular, porque ele ainda mantém uma esfera política profissional em face da esfera civil.</p> |
| Quinto grau | <p>- É o mais idealista na escala de participação civil e a sua implementação acarretaria uma mudança significativa no modelo democrático.</p> <p>- As TICs teriam a função fundamental de retomar o antigo ideal de democracia direta.</p> <p>- Embora possa haver processos de deliberação (no sentido de discussão racional), a tomada de decisão não passa por uma esfera política representativa: a esfera civil ocupa o lugar dela da esfera política na produção de decisão.</p> <p>- Estado governado por plebiscito.</p> <p>- Se levado a cabo isoladamente, sem observar possíveis repercussões, a exacerbação de alguns elementos pode gerar um tipo de autoritarismo sustentado pela demagogia ou populismo político, bem como apresenta perigos como um público mal informado, propenso a um novo tipo de populismo tecnológico ou gerar uma democracia de apertar botão.</p> |

Fonte: Adaptado pelo autor com base nos estudos de Silva (2005, p. 454-457).

Qual é a importância de estabelecer uma relação ativa com os cidadãos? O que as democracias têm a ganhar com a utilização destas ferramentas? O relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2001) lista as razões pelas quais é importante o suporte mútuo entre cidadãos e governos:

Melhor política pública - do ponto de vista do governo, os benefícios incluem uma maior base de ideias e uma maior efetividade nas implementações das políticas por contar com o apoio de, pelo menos, uma parcela da população. Maior confiança no governo - Informação, consulta e participação ativa dão aos cidadãos a oportunidade de aprender sobre planos e políticas de governo. Esse envolvimento cria uma maior aceitação das mudanças geradas pelas novas políticas, e o governo mostra transparência que faz dele mais confiável. Este laço entre governo e cidadãos dá legitimidade ao governo, como o aumento da confiança e a melhoria de políticas públicas. Democracia mais forte - A disponibilização de informação, consulta e participação ativa fazem o governo ganhar transparência e dificultar o funcionamento dos mecanismos de corrupção. Reforçar a relação entre governo e cidadão resgata a confiança do cidadão e encoraja uma cidadania mais ativa na sociedade. Também estimula o engajamento cívico na esfera pública, tais como a participação em debates políticos, votações, associações e outras. Tudo isso leva a uma democracia mais forte.

Importante se destacar, ainda acerca das novas possibilidades democráticas trazidas pelo incremento tecnológico, que, ao mesmo tempo em que as tecnologias podem ser utilizadas no sentido de aperfeiçoar positivamente o jogo democrático, podem também provocar efeitos negativos, a depender de quem a direciona, tais como:

Uma das ameaças mais recentes da internet consiste na utilização de inteligência artificial para vigiar e influenciar eleitores na escolha de candidatos ou no resultado de uma consulta popular. A propósito desta influência, em março de 2018, o jornal The Guardian publicou a notícia sobre como a Cambridge Analytica, uma empresa de análise de dados, havia conseguido – por meio da coleta de dados dos usuários do Facebook – vitórias para a campanha Brexit Leave no Reino Unido e para a campanha de Donald Trump nas eleições presidenciais dos Estados Unidos (GOLDSCHMIDT; REIS, 2019, p. 192).

Registra-se, portanto, que as ferramentas tecnológicas podem acelerar a interação entre as informações e a comunicação de cidadãos entre si, mas não são a solução dos problemas. Isso porque a integração com as ferramentas off-line que os governos já utilizam é essencial para este acesso à informação, à consulta e à participação por parte dos cidadãos nos processos de criação de políticas públicas.

3.2 GOVERNO DIGITAL E ABERTO NO BRASIL

As transformações advindas a partir do ano 2000 com a intensificação do uso das tecnologias e, em especial, da internet na sociedade desdobraram-se em nova formatação social, agora denominada de sociedade da informação ou a sociedade em rede.

No âmbito governamental, a aplicação das tecnologias e da internet também resultaram em modificações nas relações entre Administração Pública em sentido amplo e cidadãos, na forma de prestação dos serviços, meios materiais utilizados ou atuação dos servidores públicos, o que fez discutir a “existência de uma reinvenção do governo ou de um redescobrimto da Administração” (BREGA, 2012, p. 44).

A partir disso, passou-se a discutir as possibilidades, desafios e implicações do uso das tecnologias no contexto da Administração Pública, a qual resultou a denominação administração eletrônica (mais utilizada nas instituições comunitárias

europeias) ou governo eletrônico em sentido estrito (*e-government*)²⁰ (BREGA, 2012, p. 45-47).

Consoante Gomes (2018, p. 1709), “o tema do governo eletrônico é mais recente que o tema da democracia eletrônica. Aparece apenas lá por 1996 (Milward; Snyder, 1996), mas realmente constitui uma disciplina apenas no início deste século”.

No Brasil, preferiu-se a expressão “governo eletrônico” para se referir a “novas formas de relacionamento da Administração Pública com a sociedade e vice-versa, evidenciando a prestação de serviços sem a necessidade da presença física” (BRASIL, 2020).

Diversas são as conceituações trazidas pela literatura científica quanto ao conceito de governo eletrônico.

Para o INTOSAI – Standing Committee on IT Audit (2003, p.3) seria “a troca online de informações e a prestação de serviços por parte do governo aos cidadãos, empresas e outras agências governamentais”.

Já para a Commission of the European Communities (2003, p. 7) pode-se conceituar enquanto o uso das TICs “nas administrações públicas combinadas à mudança organizacional e às novas habilidades com intuito de melhorar os serviços públicos e os processos democráticos e fortalecer o suporte às políticas públicas”.

Cunha (2010, p. 73) define como o uso das TICs no objetivo de “construir um governo aberto e ágil, ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão e a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público, democratizar o acesso aos serviços e informações na Internet e aumentar a eficiência dos serviços públicos”.

Para Rover (2009, p. 21-22):

é uma forma puramente instrumental de administração das funções do Estado (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) e de realização dos fins estabelecidos ao Estado Democrático de Direito que utiliza as novas tecnologias da informação e comunicação como instrumento de interação com os cidadãos e de prestação dos serviços públicos.

Os modelos de governo eletrônico encontrados na literatura internacional consultada são bastante heterogêneos. Alguns são estruturados em camadas, com o

²⁰Consoante Brega (2012, p. 47-48), “há quem entenda como sinônimos administração eletrônica e governo eletrônico. Por outro lado, não faltam aqueles que compreendem *e-government* de maneira mais ampla, designando tanto a administração eletrônica quanto à democracia eletrônica. Há também os que consideram o *e-government* como realidade ampla, incluindo a prestação de serviços eletrônicos, o *e-service delivery* e a *e-governance*, referente ao compartilhamento de informações e engajamento dos cidadãos”.

detalhamento dos elementos e tecnologias existentes em cada camada, enquanto outros apenas pontuam características e premissas para o governo eletrônico (LEITE, 2015):

Quadro 3 - Modelos de governo eletrônico - análise comparativa entre as principais características

| Modelo (Autores) | Principais Características | Principais Ferramentas e Conceitos de suporte |
|---|---|---|
| Diego Navarra e Tony Cornford (<i>Holanda – University of Twente/Inglaterra – London School of Economics and Political Science</i>) | <ul style="list-style-type: none"> - Não é detalhada a estrutura do modelo. - É contra modelo do governo eletrônico baseado no NPM. - Aborda que o governo eletrônico deve ter a participação do cidadão como elemento central. | <ul style="list-style-type: none"> - Novos modelos de Governança Pública |
| Kuno Schedler e Maria Scharf (<i>Suíça – University of St. Gallen</i>) | <ul style="list-style-type: none"> - Baseado em conceitos do NPM. - Fomenta a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões. - Foco em eficiência e integração entre os órgãos da administração pública e a iniciativa privada. - Acompanha a eficácia de administração na prestação de serviços públicos. | <ul style="list-style-type: none"> - Gestão do Conhecimento - Gestão de Processos - Gestão da Qualidade |
| Alexandre Barbosa; Fernando Faria e Solon Pinto (<i>Brasil – Fundação Getúlio Vargas</i>) | <ul style="list-style-type: none"> - Busca focar o governo eletrônico no cidadão. - Composto por dois modelos: modelo de referência e modelo estruturador. - O modelo de referência aborda as relações da estratégia, com o fluxo de informação e com o desempenho. - O modelo estruturador é composto por quatro camadas com os componentes necessários para a gestão do desempenho, negócios, serviços e tecnologias. | <ul style="list-style-type: none"> - Gestão de Desempenho - Gestão de Processos - Gestão de Relacionamentos - Inteligência de Negócio |
| Abdelbaset Rabaiah e Eddy Vandijck (<i>Bélgica – Virje Universitiet Brussel</i>) | <ul style="list-style-type: none"> - Concebido para governos nacionais, a partir de estudos realizados em diversos países, registrando boas práticas relacionadas a governo eletrônico. - Dividido em duas partes principais: externa e interna. - A parte externa estrutura questões como canais de acesso, princípios de governo eletrônico e estratégia. - A parte interna aborda áreas de foco (como eficiência interna, redes de governança, acessibilidade, etc.) iniciativas ou projetos para cada área-foco e infraestrutura. | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Benchmarking</i> - Gestão do Conhecimento - Linhas-guia de padrões tecnológicos |
| Gerald Grant e Derek Chau (<i>Canadá – Carleton University</i>) | <ul style="list-style-type: none"> - Possui dois blocos: <i>Strategic Focus Areas (SFA)</i> e <i>Key Function Applications (KFA)</i>. - <i>Strategic Focus Areas</i>: definem objetivos estratégicos para o governo eletrônico. - <i>Key Function Applications</i>: definem projetos e aplicações para a execução | <ul style="list-style-type: none"> - e-Democracia - e-Participação - e-Accountability - Gestão de Relacionamentos |

| | | |
|---|---|--|
| | dos objetivos estratégicos. | |
| Sushil Sharma e Jatinder Gupta (<i>EUA – Ball State University/The University of Alabama</i>) | <ul style="list-style-type: none"> - Modelo baseado na utilização da internet. - Possui quatro camadas infraestrutura, automação de processos e integração, disponibilidade na internet e canais de acesso. | <ul style="list-style-type: none"> - Gestão de documentos - Gestão de processos - Inteligência de negócio - e-Participação |

Fonte: LEITE, 2015, p. 721-758, com adaptação do autor.

A partir de janeiro de 2016, contudo, houve no país uma mudança na forma de governança pública a partir do uso das TICs e da internet, mudança essa considerada disruptiva, pois envolveu uma transformação paradigmática, da qual surgiu o termo “governo digital”, como um modelo aprimorado do seu estágio anterior.

O quadro 4 abaixo detalha os eventos com seus correspondentes atos e características principais referente à evolução do governo eletrônico ao digital no Brasil:

Quadro 4 - Evolução do governo eletrônico ao digital no Brasil

| Período | Eventos | Atos e Características |
|-----------|---|--|
| 2000-2005 | <ul style="list-style-type: none"> - Surgimento do Programa de Governo Eletrônico. - Disponibilização do Portal da Transparência no âmbito federal. - Criação do Comitê Executivo e da Política de e-Gov (CEGE). - Disponibilização do Portal Rede Governo. - Comitê Gestor da Internet e Infraestrutura de Chaves Públicas. - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – e-PING (primeira versão em 2004). - Lançamento do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG) em 2005. | <ul style="list-style-type: none"> - Decreto Presidencial n. 03 de abril de 2000 criou o Grupo de Trabalho Interministerial (conhecido como GTTI – Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação) e concentrou esforços em três linhas: a) Universalização de serviços; b) Governo ao alcance de todos; c) Infraestrutura avançada. - Decreto Presencial de 18 de outubro de 2000 criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE). - Resolução n. 05, de 27 de março de 2002, que autoriza a implantação da Autoridade Certificadora do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). - Decreto n. 5.134, de 07 de julho de 2004, cria o Departamento de Governo Eletrônico. |
| 2006-2010 | <ul style="list-style-type: none"> - Modelo de Acessibilidade de e-Gov passa a ser institucionalizado. - Disponibilização do Portal da Inclusão Digital (atualmente fora do ar). - Infraestrutura Nacional de Dados Especiais (INDE). - Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI). - Dec. Simplificação do atendimento ao cidadão. - Programa Nacional de Banda Larga. - Pesquisa TIC Governo Eletrônico. | <ul style="list-style-type: none"> - A SLTI disponibilizou o Avaliador e Simulador para a Acessibilidade de Sítios (ASES) - software de código livre para avaliar, simular e corrigir a acessibilidade de páginas, sítios e portais, resultado de uma parceria entre a SLTI/MP – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento e a OSCIP Acessibilidade Brasil (2007). - Lançado o Portal de Convênios para a realização, por meio da internet, de convênios e contratos de repasse com recursos voluntários da União, inaugurando uma nova relação entre a Administração Pública Federal e os demais entes federativos (2008). |

| | | |
|-----------|---|--|
| | | <p>- O movimento de dados abertos na esfera pública federal teve início em 2010, com a publicação da Resolução nº 7 (Estratégia Geral de TI) e da Portaria nº 39 (Planejamento Estratégico da SLTI/MP).</p> |
| 2011-2016 | <p>- Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965) - Comitê Interministerial Governo aberto - Lei Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) - Instituído o Comitê Interministerial Governo Aberto - CIGA composto por diversos órgãos do governo. - Infraestrutura Nacional e Portal de Dados Abertos. - Sistema de Convênios - Siconv ganha três novas funcionalidades e passa a atender a todo ciclo das transferências voluntárias, desde a formalização, celebração, execução e acompanhamento até a fiscalização (2012). - Governo estimula a implementação da acessibilidade na web ao lançar a primeira edição do Prêmio Nacional de Acessibilidade (Todos@Web). A cerimônia aconteceu em São Paulo e teve como principal destaque o município de Rio das Ostras que obteve o primeiro lugar na categoria Projetos Web, além da mesma colocação na subcategoria Governo e Instituições. De acordo o desenvolvedor do sítio, o portal da Prefeitura foi baseado no Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG), que é desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). - Programa Cidades Digitais. - Dec. Política Nacional de Participação Social. - Dec. Processo Eletrônico Nacional. - A partir de 2015, o paradigma de “governo eletrônico” trouxe a informatização dos processos internos de trabalho (visão interna), evoluindo para o conceito de “governo digital”, cujo foco tem como centro a relação com a sociedade (visão do cidadão), a fim de tornar-se mais simples, mais acessível e mais eficiente na oferta de serviços ao cidadão por meio das tecnologias digitais. Para dar início esse novo paradigma, o governo precisava avançar e construir um arcabouço legal.</p> | <p>- O Governo Federal fortalece o modelo do Software Público por meio da Instrução Normativa (IN) nº 1 - Apresentação do novo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) em 2011 - O governo apresenta em abril o Catálogo de Serviços de Consultoria, atendimento destinado aos mais de 200 órgãos que integram o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp) do governo federal. - Levantamento feito pela SLTI/MP mostra que o uso de Pregões Eletrônicos gerou economia de R\$ 2,13 bilhões para o Governo Federal. - Outro destaque para 2011 é o lançamento do Guia de Gestão de Processos de Governo, que se integra a iniciativas como a e-PING e o GesPública. - Entre as perspectivas futuras, estarão novas funcionalidades como o cadastro de consultas públicas realizadas por outros sistemas, o qual permitirá ao cidadão conhecer todas as consultas públicas realizadas no governo federal, além da integração com o ambiente de participação da Presidência da República (participa.gov.br). - Em 2013, o Sistema de Registros de Preços (SRP) foi atualizado por meio do Decreto nº 7.892, que estabelece os procedimentos para a contratação de serviços e aquisição de bens em futuras compras feitas por mais de um órgão ou programas de governo. As atas anteriores ao decreto continuam tendo validade, mas não poderão ter adesão de órgãos não participantes do processo licitatório.</p> |
| 2016-2017 | <p>- Dec. Simplificação dos Serviços Públicos. - Dec. Política e Estratégia de Governança Digital. - Dec. Política de Dados Abertos. - Plataforma de Dados Abertos (PCD). - Dec. Compartilhamento de bases de</p> | <p>- Em janeiro de 2016, com a publicação do Decreto nº 8.638, foi instituída a Política de Governança Digital para o Poder Executivo Federal e atribuiu ao Ministério do Planejamento, à época, a responsabilidade pela elaboração da Estratégia de Governança Digital (EGD) da</p> |

| | | |
|------|--|--|
| | <p>dados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Portal de Serviços. - Lei Identificação Civil Nacional. - Em 2017, a pesquisa TIC Domicílios 2017, do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação - Cetic.br, aponta que o Brasil é a 4ª maior população conectada à internet, com 120,7 milhões de usuários, e 96% utilizam aparelhos celulares para essa conexão. No entanto, somos apenas o 44º em governo digital. Isso significa que existe uma grande demanda reprimida e um longo caminho por avançar. | <p>administração pública federal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A primeira versão da Estratégia foi publicada em março de 2016, sendo revisada em maio de 2018, com o detalhamento das ações e indicadores para três eixos estratégicos:1) Acesso à Informação;2) Prestação de Serviços; e 3) Participação Social. - A EGD trata de convergir esforços, compartilhamento de infraestruturas, sistemas e serviços dos órgãos federais com as iniciativas de governo digital, assim como articular para sensibilizar os gestores do Governo Federal sobre as oportunidades trazidas pelas novas tecnologias e a importância de coordenar os investimentos para acelerar a transformação digital. - Entre as medidas publicadas, destacam-se o Decreto 9.094, de 17 de julho, e a instalação do Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente, visando modernizar e dar mais eficiência aos serviços públicos. |
| 2018 | <ul style="list-style-type: none"> - Proteção de Dados Pessoais (Lei n. 13.709). - ConectaGov (Plataforma de Interoperabilidade). - Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). - Lei usuário de serviços públicos. | <ul style="list-style-type: none"> - A Estratégia de Governança Digital (EGD) passou a ser um documento complementar da E-Digital, com o detalhamento das iniciativas, objetivos e metas da transformação digital do Governo. Entre as metas traçadas estão, por exemplo: <ul style="list-style-type: none"> a) ampliar os serviços digitais, e alcançar a disponibilização de pelo menos dois mil diferentes serviços de governo no Portal de Serviços (www.servicos.gov.br); b) implementar a dispensa de certidões e documentos para serviços públicos digitais que já constem nas bases de dados do governo; c) implementar um sistema de autenticação única ao cidadão, agregando os principais níveis de segurança em uma única ferramenta; d) consolidar as Plataformas de Governo Digital do Governo Federal; e e) aprimorar uma plataforma digital de participação social, como espaço privilegiado para o diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. |
| 2019 | <ul style="list-style-type: none"> - Lançamento Portal Único gov.br. - Dec. Unificação dos canais digitais federais. - Dec. Governança do compartilhamento de dados. - INs do novo marco de compras de TIC - Dec. Governança da E-Digital. | <ul style="list-style-type: none"> - Decreto 9.756, de 11 de abril que tem como principal objetivo reunir, em um só lugar, serviços para o cidadão e informações sobre a atuação do Governo Federal. |
| 2020 | <ul style="list-style-type: none"> - Governo lança a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, | <ul style="list-style-type: none"> - O Decreto nº 10.332, publicado no dia 29 de abril de 2020, além de legitimar, dá |

| | | |
|--|--|--|
| | que está organizada em princípios, objetivos e iniciativas que nortearão a transformação do governo por meio de tecnologias digitais. Buscamos, com ela, oferecer políticas públicas e serviços de melhor qualidade, mais simples, acessíveis a qualquer hora e lugar e a um custo menor para o cidadão. | publicidade ao plano estratégico junto a todos os órgãos da administração pública e à sociedade. |
|--|--|--|

Fonte: Adaptado pelo autor com base em BRASIL, 2020.

Antes de abordar os aspectos que envolvem essa disrupção na governança digital, convém traçar a linha de evolução do governo eletrônico para o seu estágio atual agora chamado de governo digital:

Importante mencionar que o governo digital ou eletrônico tem o condão de potencializar a transparência e o direito à informação: “Como ocorre em relação a outros temas tratados neste estudo, o princípio da transparência e o direito à informação não são matérias exclusivas do governo eletrônico, mas este os configura ou potencializa de modo diverso. Na verdade, a utilização dos meios informáticos e telemáticos para a produção, processamento e transmissão da informação proporciona algo uma verdadeira revolução em relação a tais assuntos. Assim, já não se imagina que a transparência administrativa e o direito à informação possam ser realizados de modo pleno sem a utilização de meios informáticos e telemáticos, em especial a internet” (BREGA, 2012, p. 143).

No Brasil, o governo eletrônico tem, enquanto principais marcos legais, a publicação do Decreto Presidencial de 03 de abril de 2000, o qual instituiu Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação; e, ainda, o Decreto Presencial de 16 de outubro de 2000, que criou, no âmbito do Conselho do Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico.

O referido Grupo de Trabalho Interministerial ficou conhecido informalmente como Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação – GTTI, sendo que, em seus primeiros diagnósticos, identificou:

a existência de várias ações isoladas na área de serviços ao cidadão, oferecidos por meio da Internet como a entrega de declarações de imposto de renda, divulgação de editais de compras governamentais, emissão de certidões de pagamentos e impostos, acompanhamentos de processos judiciais e prestação de informações sobre aposentadorias e benefícios da previdência social, entre outros (BRASIL, 2020).

As ações deste Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI)²¹ foram formalizadas pela Portaria da Casa Civil nº 23 de 12 de maio de 2000, e incorporadas às metas do programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

No âmbito governamental, a aplicação das tecnologias e da internet também resultaram em modificações nas relações entre Administração Pública em sentido amplo e cidadãos, na forma de prestação dos serviços, meios materiais utilizados ou atuação dos servidores públicos, o que fez discutir a “existência de uma reinvenção do governo ou de um redescobrimto da Administração” (BREGA, 2012, p. 44).

A partir disso, passou-se a discutir as possibilidades, desafios e implicações do uso das tecnologias no contexto da Administração Pública, a qual resultou a denominação administração eletrônica (mais utilizada nas instituições comunitárias europeias) ou governo eletrônico em sentido estrito (*e-government*) (BREGA, 2012, p. 45-47).

Além disso, outros atos normativos contribuíram para a percepção que as tecnologias podem ampliar o universo democrático por meio dos recursos eletrônicos e aprimorar os sistemas de gestão, participação e controle social da gestão e políticas públicas:

A Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, devidamente atualizada pela Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência, em seu artigo 48 e incisos, enfatiza a obrigatoriedade de dar ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, aos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de

²¹“No mesmo período, entrou em produção uma nova versão da Rede Governo, com melhorias e expansão dos serviços (<http://www.redegoverno.gov.br>). O projeto que teve como objetivo se transformar em um portal único de serviços e informações à sociedade, sendo que a primeira versão do ambiente entrou no ar em 25 de janeiro de 1999”.

“Apesar das boas iniciativas identificadas, os diagnósticos realizados pelo GTTI também deram conta da existência de uma infraestrutura deficitária, formada por uma malha de múltiplas e diversas redes administradas de forma isolada. Assim, os serviços não obedeciam a padrões de desempenho e interatividade, as interfaces com o usuário nem sempre eram amigáveis e se constatava um descompasso entre os diversos órgãos governamentais no ritmo de assimilação das TICs. Os sistemas corporativos da Administração Pública Federal (APF) eram pouco integrados entre si e estavam estruturados com foco na gestão de funções e não de processos”.

“Além disso, os trabalhos de diagnóstico também focaram o tema da exclusão digital que continuam a representar um forte fator limitador para a expansão da Internet, principalmente pela dificuldade de acesso às linhas telefônicas e às empresas provedoras de acesso aos usuários. Se ressaltar que nos últimos anos avanços significativos ocorreram no acesso a rede como comprovado em pesquisas recentes do Comitê Gestor de Internet do Brasil (CGI) e de outras instituições de pesquisa. Outra importante barreira considerada dizia respeito ao custo dos equipamentos de informática, proibitivo para uma parcela considerável da população brasileira.”

contas e outros documentos de gestão fiscal, enquanto instrumentos de transparência da gestão fiscal, e, ainda, incentivar à participação popular, liberar em tempo real informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, e, por fim, adotar um sistema integrado de administração financeira e controle (BRASIL, 2020).

Ainda, a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, o qual trouxe, em seu artigo 8º e parágrafos, o dever da Administração Pública publicar o ofício em todos meios disponíveis, inclusive pela internet, diversos documentos, conhecido como rol mínimo da transparência ativa, além de fixar como requisitos para os portais eletrônicos, entre outros, o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, bem como a possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina (BRASIL, 2020).

Além disso, a Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014, cunhada de Marco Civil da Internet, estabeleceu princípios, garantias, direitos e deveres para atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação ao uso da internet no Brasil, sendo que em seu artigo 4º, dispõe que a disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção do acesso à informação, ao conhecimento e à participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos, bem como a adesão a padrões tecnológicos abertos que permitam a comunicação, a acessibilidade e a interoperabilidade entre aplicações e bases de dados (BRASIL, 2020).

Outrossim, publicou-se o Decreto n. 8.638, em 15 de janeiro de 2016, o qual estabeleceu a política de Governança Digital no âmbito da Administração Pública federal para o período de 2016 a 2019 e teve como finalidade promover a participação, a transparência e o controle social das políticas públicas e serviços públicos em meio digital, bem como fixou princípios a serem observados, dentre os quais se incluem a abertura e a transparência, participação e controle social e o governo enquanto plataforma (BRASIL, 2020).

Nessa mesma linha, foi publicado o Decreto n. 8.777, em 11 de maio de 2016, o qual instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, com os objetivos, conforme o artigo 1º e incisos, entre outros, de promover a publicação de dados contidos em bases de dados governamentais sob a forma de dados abertos, aprimorar a cultura de transparência pública, fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhora oferta de serviços públicos para o

cidadão e, ainda, fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública (BRASIL, 2020).

Nesse contexto normativo, foi publicado, em 21 de março de 2018, o Decreto n. 9.319, pelo qual ficou instituído, no âmbito federal, o Sistema Nacional para a Transformação Digital, bem como estabeleceu a estrutura de governança para a sua implantação.

Nesse decreto, em seu Anexo I, inciso II, item 2, ficou definido enquanto objetivos a serem alcançados, com o intuito de promover a transformação digital do governo no âmbito da cidadania, entre outros, “conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais” (BRASIL, 2020).

No intuito de avaliar a estratégia de governo digital do Brasil, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organization for Economic Cooperation and Development – OECD*) publicou em 2018 o documento denominado *Digital Government Review of Brazil* a qual tece considerações a respeito da evolução do Brasil em termos de políticas, programas e projetos governamentais no âmbito digital e faz recomendações para a sua melhoria.

Dentre as recomendações da OECD, destaca-se a que aconselha o governo brasileiro a investir em mecanismos de transparência a partir da observância de requisitos éticos de proteção de dados com base na Lei n. 13.709 - Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)²² aprovada em 2018, bem como a que, embora reconheça o esforço brasileiro para passagem da cultura de acesso à informação para abertura de dados públicos, enfatiza a necessidade de uma estratégia formal para educar os servidores públicos e o ecossistema sobre dados governamentais abertos, de forma a normalizar as inovações que o Brasil precisa realizar (2018, p. 130-134).

Em vista disso, recentemente, o governo federal publicou, na data de 28 de abril de 2020, o Decreto n. 10.332, o qual institui a nova Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito da administração pública federal.

A justificativa da nova estratégia pontua que o Brasil demorou a utilizar a tecnologia disponível a favor do cidadão e ressalta que, apesar de ser a 4ª maior

²²Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

população conectada do mundo, ocupa apenas a 44ª posição no ranking de governos digitais, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU) (BRASIL, 2020).

É bem verdade que a EGD foi elaborada no âmbito da administração pública federal, contudo, certamente serve de referência para as demais esferas da federação, em especial, no âmbito municipal, visto que a incorporação das tecnologias e da internet à administração pública já é uma realidade, da qual não se pode mais ignorar suas possibilidades e desafios inclusive em outras áreas, das quais se destaca aqui a democracia, a cidadania e o controle social da gestão e políticas públicas.

Ocorre que, a partir de 15 de janeiro de 2016, com a publicação do Decreto n. 8.638, houve no país uma mudança na forma de governança pública a partir do uso das TICs e da internet, mudança essa considerada disruptiva, pois envolveu uma transformação paradigmática, da qual surgiu o termo “governo digital”, como um modelo aprimorado do seu estágio anterior.

Essa transição do eletrônico ao digital pode ser considerada uma disrupção no modelo de governo a partir da aplicação das Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs, pois se abandona a visão instrumentalista e meramente incremental de aplicação das tecnologias na Administração Pública para potencializar a ação administrativa, consubstanciada no fornecimento de serviços públicos propriamente ditos, de forma a garantir direitos sociais e estimular o acesso, a participação e o controle dos cidadãos sobre a gestão e políticas públicas (CRISTÓVAM, SAIKALI, SOUSA, 2020, p. 217).

A ideia de governo aberto se tornou mais usual nos últimos anos, especialmente após a publicação do *Memorandum on Transparency and Open Government* assinatura do *Open Government Partnership*, em 2011, pelo presidente estadunidense Barack Obama, o que significou a intenção de incentivar e comprometer governos com a promoção da transparência, no combate à corrupção e no emprego de tecnologias para fortalecer a governança democrática (GOMES, 2018).

Aludido projeto faz cumprir determinação contida na Lei de Acesso À Informação, a qual, em seu artigo 8º, parágrafo 3º, e incisos, dispõe que os portais eletrônicos dos entes obrigados devem:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de **forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão**;

II - possibilitar a **gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos**, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o **acesso automatizado por sistemas externos** em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes **os formatos utilizados para estruturação** da informação (BRASIL, 2020, grifou-se).

Importante destacar, ainda, o Decreto n. 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política Nacional de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, o qual tem por objetivos, segundo seu artigo 1º:

I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos;

II - aprimorar a cultura de transparência pública;

III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso;

IV - facilitar o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal e as diferentes esferas da federação;

V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão;

VI - fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública;

VII - promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios;

VIII - promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, de maneira a evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações; e

IX - promover a oferta de serviços públicos digitais de forma integrada. (BRASIL, 2020)

Nesse sentido, o governo brasileiro disponibiliza um site (<https://www.dados.gov.br/>) contendo vários *dataset* (conjunto de dados) em diversos formatos, os quais podem ser utilizados para efeito de fiscalização e controle social de políticas públicas.

Nessa linha, acerca da temática abertura dos dados governamentais, GOMES (2018) registra que

tem algumas implicações importantes, antes de tudo sobre o próprio governo. Ao abrir suas extensas bases de dados ao acesso público, os órgãos públicos e agências governamentais, de certo modo, admitem abrir mão do controle que lhe dava um poder discricionário que não respondia ao público, mas apenas à hierarquia interna do próprio setor público. O que significa compartilhar poder e, em última instância, expor-se.

Destaca-se, nesse norte, que, recentemente, na data de 28 de abril de 2020, o governo federal publicou o Decreto n. 10.332, o qual institui a nova Estratégia de Governo Digital – EGD para o período de 2020 a 2022, no âmbito da administração pública federal.

Entre os objetivos da EGD 20-22, ressaltam-se os de n. 13 e 14, os quais compreendem, respectivamente, a reformulação dos canais de transparência e dados abertos e a participação do cidadão na elaboração de políticas públicas.

A iniciativa 14.1 destaca, ainda, a intenção de “firmar parcerias para a construção de aplicações de controle social” (BRASIL, 2020) a qual vai ao encontro da presente pesquisa.

3.3 DE QUE (CIBER)TRANSPARÊNCIA ESTAMOS FALANDO? PARA ALÉM DO ACESSO À INFORMAÇÃO

A ampla transparência pública é essencial ao funcionamento saudável de qualquer democracia.

Tratar de transparência pública é tratar a forma como as informações vêm ao conhecimento público. É de se destacar que nem sempre ela é considerada bem-vinda pelos gestores públicos, pois a transparência tem enquanto sua característica mais imanente a de revelar os segredos públicos, ou seja, aquilo que acontece por dentro dos poderes públicos constituídos enquanto ninguém está olhando.

Nesse viés, tem-se que a transparência pública vem relegada ao status de direito constitucional fundamental, a partir de uma interpretação sistemática e teleológica ao texto da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 e respectivas Emendas Constitucionais posteriores, bem como em razão de sua relação de interdependência com a democracia.

Além disso, a transparência das informações públicas é imprescindível para a realização de controle social da Administração Pública, assim entendido pela possibilidade de um cidadão ou sociedade, através da informação e fiscalização, poder provocar a alteração de uma decisão pública por outra (BITENCOURT, 2019).

E é com essa preocupação que a transparência pública vem relegada ao status de direito constitucional fundamental, consoante se verá adiante, a partir da leitura atenta à Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 e respectivas Emendas Constitucionais subsequentes.

Nesse sentido, o ministro do STJ, Humberto Martins (2020, p. 3), pontua que a Constituição Federal de 1988 representou importante marco para o processo civilizacional brasileiro, ao passo que ampliou o conceito de público para além das fronteiras do Estado e trouxe a transparência e a publicidade enquanto valores que possibilitam o conhecimento pela sociedade de como está sendo efetivado o funcionamento da máquina estatal, seja em termos de seus custos (eficiência), seja em termos da consecução de suas finalidades (eficácia).

Para Sarlet (2012, p. 48) os direitos fundamentais estão imbricados na ideia específica de democracia, em uma relação de interdependência e reciprocidade:

os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento do direito de igualdade (perante a lei e de oportunidades), de um espaço de liberdade real, bem como por meio da outorga do direito à participação (com liberdade e igualdade), na conformação da comunidade e do processo político, de tal sorte que a positivação e a garantia do efetivo exercício de direitos políticos (no sentido de direitos de participação e conformação do status político) podem ser considerados o fundamento funcional da ordem democrática e, neste sentido, parâmetro de sua legitimidade.

A transparência e o acesso à informação como direitos fundamentais derivam do regime democrático adotado pelo Brasil, de acordo com Bonavides (2007, p. 571) e podem ser entendidos como sendo de quarta geração:

o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta ao futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. A democracia positivada enquanto direito da quarta geração há de ser, de necessidade, uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder. Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia; esta, porém, enquanto direito do gênero humano, projetado e concretizado no último grau de sua evolução conceitual.

O vocábulo transparência aparece somente duas vezes no Texto Constitucional vigente. A primeira, incluída por meio da Emenda Constitucional n. 71 de 2012, a qual inseriu o artigo 216-A, parágrafo 1º, inciso IX, e traz a transparência e o

compartilhamento de informações como princípios do Sistema Nacional de Cultura. A segunda, advinda da Emenda Constitucional n. 103 de 2019, que tratou da Reforma da Previdência, a qual incluiu o inciso VII, no parágrafo 22, do artigo 40, e trata da transparência, governança e controle interno enquanto princípios para estruturação do órgão ou entidade gestoras e disposições para norma geral que deve reger a organização, funcionamento e responsabilidade dos regimes próprios de previdência social.

Contudo, a transparência também possui outra roupagem e, embora não sejam sinônimos, pode ser subentendida, a partir de uma interpretação teleológica, pelo vocábulo publicidade, pois a transparência também significa tornar públicos os atos praticados pelos poderes públicos, em qualquer que seja a esfera de poder ou da federação.

É claro que a transparência é mais ampla que a publicidade, por abranger, além do ato de tornar público, o conceito de comunicação.

A informação se torna transparente quando penetra na validade social, no compartilhamento de experiências e na capacidade de oferecer e de aceitar razões:

Transparência significaria, então, uma unidade que compreende a disponibilização da informação, a intenção comunicativa, a compreensibilidade, a objetividade e a responsabilidade. Essa definição inclusive é o conceito constitucionalizado de transparência, isto é, lido à luz dos princípios da moralidade, participação e igualdade (BITENCOURT; RECK, 2018).

Além disso, para a existência de verdadeira transparência e acesso à informação, deve-se superar a mera existência de portais eletrônicos desprovidos de informações organizadas, sem simplificação da forma de acesso, padronização de mecanismos e sistematização de dados (BITENCOURT, 2019, p. 174).

Para o fim aqui proposto, destaca-se que a transparência passa, necessariamente, pela publicidade, como condição indispensável para sua realização.

Nesse sentido, a Carta magna brasileira traz quatro menções ao termo publicidade. A primeira, contida no artigo 5º, inciso LX, informa a publicidade enquanto regra na prática dos atos processuais. A segunda, no artigo 37º, *caput*, traz a publicidade como princípio expresso da administração pública. Já a terceira, aparece no mesmo artigo 37, inciso XXII, parágrafo 1º, e trata da publicidade, no sentido de propaganda, dos atos, programas, obras e serviços e campanhas governamentais e informa que, quando nessa finalidade, deve ter apenas caráter educativo, informativo ou

de orientação social e deve possuir caráter impessoal. A quarta e última menção ao termo publicidade consta no artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, e trata da necessidade de dar publicidade, ou seja, tornar público, transparente, o estudo prévio de impacto ambiental quanto à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Há ainda outras menções constitucionais que podem ser lidas indiretamente como menção à transparência, por exemplo, quando se informa no artigo 5º, inciso XXXIII, o direito de todos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral; no artigo 37, parágrafo 3º, inciso II, quando se dispõe acerca do acesso dos usuários a registros documentais e a informações sobre atos de governo; ou, ainda, no artigo 216, parágrafo 2º, que trata do dever da administração pública em adotar providências para possibilitar a consulta pública de documentação governamental relacionada ao patrimônio cultural brasileiro.

Já na legislação infraconstitucional, pode-se destacar, no Brasil, como marcos da transparência pública: em 2004, a criação do Portal da Transparência no poder executivo federal; em 2005, a Lei n. 11.111, de 05 de maio de 2005, que tratava do acesso à informação pública, bem como a regulamentação do Portal da Transparência no poder Executivo Federal pelo Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005; em 2009, a Lei Complementar n. 131, conhecida como Lei da Transparência; e, por fim, em 2011, a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação – LAI.

Contudo, embora se verifique a existência de legislações anteriores à Lei de Acesso à Informação, em 2011, esta representou verdadeiro marco para a transparência brasileira ao estabelecer como obrigatória a prestação de contas por todo e qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, direta e indireta, bem entidades privadas sem fins lucrativos que receba recursos públicos.

Além disso, especificamente em matéria de transparência ativa em meio digital, o artigo 8º e parágrafos da LAI tornou obrigatória para todos os entes públicos, órgãos e municípios com população acima de 10.000 (dez mil) habitantes a divulgação, por meio de portais eletrônicos acessados pela internet, no âmbito de suas competências, de informações de interesse público coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2020).

Cumprido salientar que a legislação trata de duas formas de transparências pública: a passiva e a ativa. A passiva é aquela em que o acesso à informação depende

de solicitação em razão de não estar disponível de imediato, seja via canais presenciais ou virtuais. Já a ativa é aquela em que o ente público ou entidade com dever de transparência divulga e disponibiliza o acesso imediato a todos os interessados, de forma física ou digital, consoante artigo 8º, parágrafo 1º, da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI)²³.

Percebe-se, portanto, que a legislação constitucional e infraconstitucional brasileira trata da transparência em diversos dispositivos direta ou indiretamente. A sua fundamentalidade decorre da importância em que a transparência possui para o sadio funcionamento da democracia.

Portanto, a transparência pública não é um direito qualquer, nem pode ser descartável ou considerado um inconveniente como muitos pretendem, independente do tempo ou momento. É, assim, fundamental.

No Brasil, importante contextualizar ainda os desafios vividos pela transparência no âmbito governamental nesse período de pandemia em decorrência da Covid-19²⁴.

Na data de 23 de março de 2020, o Presidente da República editou a Medida Provisória n. 928, a qual trouxe alterações à Lei n. 13.979/2020, que trata das medidas para enfrentamento do coronavírus no país.

²³Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2020b)

²⁴Na data de 07 de fevereiro de 2020, foi publicada no Diário Oficial da União – DOU a Lei n. 13.979, a qual declara a situação de emergência no Brasil e “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020).

Posteriormente, no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde – OMS elevou o estado da contaminação ocasionado pela Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus – Sars-Cov-2, ao nível de pandemia, em razão da rápida disseminação geográfica que a doença apresentou.

Somente sete dias mais tarde, em 18 de março de 2020, o Presidente da República Brasileira, enviou a Mensagem n. 93 ao Congresso Nacional, solicitando que seja reconhecido o estado de calamidade pública no país.

Dessa forma, na data de 20 de março de 2020, o Congresso Nacional do Brasil reconheceu, por meio do Decreto Legislativo n. 6, a ocorrência de estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19.

A principal alteração da MP em matéria de transparência pública consistiu na inclusão do art. 6º-B na Lei n. 13.979/2020, o qual impactou a eficácia da Lei n. 12.527, de 2011 (LAI).

Veja-se a redação do aludido dispositivo:

Art. 6º-B Serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei.

§ 1º Ficarão suspensos os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que, necessariamente, dependam de:

I - acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta; ou

II - agente público ou setor prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da situação de emergência de que trata esta Lei.

§ 2º Os pedidos de acesso à informação pendentes de resposta com fundamento no disposto no § 1º deverão ser reiterados no prazo de dez dias, contado da data em que for encerrado o prazo de reconhecimento de calamidade pública a que se refere o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

§ 3º Não serão conhecidos os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedido de informação negados com fundamento no disposto no § 1º.

§ 4º Durante a vigência desta Lei, o meio legítimo de apresentação de pedido de acesso a informações de que trata o art. 10 da Lei nº 12.527, de 2011, será exclusivamente o sistema disponível na internet.

§ 5º Fica suspenso o atendimento presencial a requerentes relativos aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011 (BRASIL, 2020).

Sem adentrar no mérito quanto aos requisitos constitucionais para sua edição, isto é, da relevância e da urgência, previstos no artigo 62, *caput*, da CRFB, tem-se que a Medida Provisória editada buscou inverter a lógica da ampla transparência e da publicidade das informações públicas prevista na Carga Magna brasileira para uma situação de sigilo das informações e dados públicos, como se a transparência pública fosse um direito descartável, desnecessário ou inconveniente para o enfrentamento da situação pandêmica em voga, uma vez que foi postergado ao momento em que a situação de calamidade eventualmente se encerre.

Diante desse cenário de violação ao direito fundamental à transparência, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI n. 6.351 em face do dispositivo acima mencionado perante o Supremo Tribunal Federal - STF, na qual se apontou violação aos artigos 2º; 5º, inciso XXXIII; 37, parágrafo 3º, inciso II; 62, *caput*; e 216, parágrafo 2º, da CRFB, sob o fundamento de que o dispositivo mencionado estaria eivado de vício de

inconstitucionalidades formal e material, bem como formulou pedido cautelar para suspensão dos efeitos do dispositivo impugnado.

Quanto à inconstitucionalidade material, argumentou-se que o ato normativo atacado cerceou os direitos constitucionais à informação, à transparência e à publicidade em razão de:

- (a) suspender os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação,
- (b) violar o devido processo legal ao impedir o conhecimento de recursos interpostos contra esta negativa de resposta,
- (c) impor ônus excessivo ao cidadão ao exigir a reiteração do pedido quando findo o estado de calamidade pública, e
- (d) existir meio menos gravoso já previsto em Lei (art. 11, § 1º, II, da LAI) (STF, 2020).

Após análise, em 26 de março de 2020, o ministro relator do STF, Alexandre de Moraes, concedeu a medida cautelar pretendida, sob argumento de que “o artigo impugnado pretende TRANSFORMAR A EXCEÇÃO – sigilo de informações – EM REGRA, afastando a plena incidência dos princípios da publicidade e da transparência” (STF, 2020, p.4), e, assim, suspendeu os efeitos das restrições trazidas pela MP quanto ao acesso à informação e à transparência pública, sendo que, em 30 de abril do mesmo ano, a liminar foi confirmada pelo Plenário da Suprema Corte.

Em seu relatório, o ministro menciona ainda que a participação política dos cidadãos necessita da fiscalização dos órgãos governamentais, a qual somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência.

Além disso, cumpre mencionar que, em 20 de julho de 2020, a Medida Provisória aqui em estudo teve seu prazo de vigência encerrado, em razão da expiração do prazo previsto no artigo 62, parágrafo 3º, da CRFB, não tendo, assim, sido convertida em lei pelo Congresso Nacional brasileiro.

A transparência pública ganhou ainda mais destaque no cenário atual de aumento dos gastos públicos com objetivo de enfrentar a pandemia de saúde pública decorrente do coronavírus, não só no âmbito federal, mas também nas esferas de poder estadual e municipal.

Contratações públicas emergenciais por dispensa de licitação, deficiências na divulgação de dados epidemiológicos relacionados às notificações de casos da Covid-19, suspensão ou não atendimento às solicitações de acesso à informação via LAI são algumas das situações violadoras à transparência pública no contexto da Covid-19.

Quanto às despesas emergenciais, nas quais o poder público tem dispensado a realização de procedimento licitatório, na forma da lei, cumpre salientar outro ponto que contextualiza o momento delicado em que se vive de forma a tornar ainda mais essencial o direito à transparência pública.

Isto porque, em outra ADI, de n. 6.357, ajuizada pelo Presidente da República, em 29 de março de 2020, foi concedida medida cautelar para afastamento das restrições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101/2000) e Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei n. 13.898/2019) relativas à demonstração de adequação e compensação orçamentária para a criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19.

Destaca-se, ainda, que, em 08 de maio de 2020, foi promulgada pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional n. 106, que trata do denominado “orçamento de guerra” para enfrentamento da Covid-19 e instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, sendo que, em seu artigo 3º, dispensou a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesas e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita enquanto durar o estado de calamidade pública (BRASIL, 2020).

Diante dessa situação de excepcionalidade e afrouxamento das regras para despesas públicas, a transparência e acesso à informação se tornam ainda mais imperiosos, pois visam conferir legitimidade às ações estatais durante o período de calamidade.

Antes, contudo, deve-se ressaltar que o artigo 11, parágrafo 1º, inciso II, da Lei n. 12.527/2011 (LAI), dispõe que, em regra, o acesso à informação disponível deve ser imediato. Entretanto, não sendo isso possível, o órgão ou a entidade deve indicar as razões de fato e de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido. Portanto, não basta a mera menção à impossibilidade de fornecimento, deve-se fundamentar as razões fáticas e legais que causam esse impedimento (BRASIL, 2020).

Assim, em relatório produzido pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas - FDAIP, o qual se baseou nos pedidos e respostas da Controladoria-Geral da União - CGU no período de 07 de fevereiro de 2020 a 27 de abril do mesmo ano, é possível perceber de que forma o governo federal tem atendido às

solicitações de acesso à informação pública durante o enfrentamento à pandemia da Covid-19 de forma a garantir a transparência pública e o exercício da cidadania.

O relatório analisou durante esse período, 189 pedidos de acesso à informação²⁵ e foi dividido, metodologicamente, em análise dos casos não fundamentados (não justificados) e em casos fundamentados (justificados)²⁶, antes e após as alterações trazidas pela MP 928/2020, bem como, posterior a suspensão dos efeitos da MP data pelo STF através medida cautelar concedida na ADI n. 6.351.

No período de 07 de fevereiro a 23 de março de 2020, isto é, data que foi reconhecida a situação da emergência no país pela Lei n. 13.979 a data que foi editada a Medida Provisória de n. 928, foi verificado 29 pedidos em que o atendimento às solicitações de acesso à informação já havia sido modificado em razão do coronavírus, sendo que 62% não apresentaram elementos concretos aptos a demonstrar de que forma o atendimento ao pedido havia sido afetado.

Já no período de 23 a 27 de março de 2020, curto lapso em que a MP esteve em vigor, foram verificados 13 pedidos afetados, sendo que desses 07 não foram totalmente atendidos sob justificativa da pandemia e 06 tiveram o prazo de atendimento suspenso, os quais, somente após a suspensão da MP pelo STF, voltaram a tramitar e foram atendidos.

O documento concluiu, ainda, que a pandemia de Covid-19 foi utilizada sem fundamentação para alteração no atendimento de 46 pedidos de acesso à informação feitos durante 27 de março de 27 de abril do mesmo ano. Desses, 52% não foram atendidos, 22% foram atendidos com alteração de procedimento, 20% foram atendidos parcialmente e 7% houve extensão do prazo por tempo definido.

Dentre os motivos alegados para a alteração do atendimento aos pedidos de informação, em 49% alegou-se a pandemia como causa, 24% a adoção de teletrabalho,

²⁵A base de dados utilizada pelo relatório pode ser consultada pelo seguinte endereço eletrônico: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1SJZFhHJjpfMChLwQn-uPvISWhO9fOaYs55kAmMRR3OE/edit#gid=0>> Acesso em: 12 ago 2020.

²⁶Foram considerados injustificados os casos em que a resposta representava uma alteração no atendimento ao pedido sem apresentar elementos para demonstrar como a pandemia ou o estado de emergência decretado em função dela impossibilitava o atendimento integral ao pedido ou o tempo maior para atender ao pedido. Os casos justificados são aqueles em que o órgão demonstrou como a pandemia ou o estado de emergência decretado em função dela impossibilitava o atendimento integral ao pedido ou o tempo maior para atender ao pedido. Respostas, por exemplo, segundo as quais a informação solicitada só poderia ser consultada pessoalmente, ou que indicavam que o documento demandado não estava disponível em formato digital e, com o regime de teletrabalho, era impossível digitalizá-lo (FDAIP, 2020, p. 4).

20% a salvaguarda de dados de registro do Covid-19 e 7% a dependência de servidor envolvido em ações emergenciais.

Além disso, no mesmo período, de 27 de março a 27 de abril, o relatório destaca que 95 pedidos de acesso à informação tiveram seus atendimentos afetados, de forma fundamentada, em razão da pandemia do coronavírus, sendo 66% em razão da impossibilidade de fornecer as informações em razão da emergência, tendo como principal motivo (43%) a necessidade da presença de um servidor no órgão público para consultar e enviar a informação solicitada.

Por fim, o relatório destaca que dos 189 pedidos de acesso à informação analisados, 77 foram classificadas como acesso concedido, quando, na verdade, 81% não foram atendidos, foram atendidos parcialmente ou sofreram extensão do prazo por tempo indeterminado.

Embora tal análise seja referente ao tratamento dos pedidos de acesso à informação realizados no âmbito federal, a experiência mostra que quadro não muito diferente se pode verificar nas demais esferas da federação.

Percebe-se, portanto, que a Administração Pública possui grandes deficiências de gestão da informação e falta de investimento em tecnologia e engenharia de software, a fim de que a informação e os documentos possam estar disponíveis em formato digital, isto é, falta a aplicação prática de política pública de governo digital mais ampla e transparente para toda a estrutura administrativa pública:

A transparência é a possibilidade de o cidadão ter acesso à informação pública, quando a informação lhe aparece, enquanto a publicidade seria o movimento que a administração dá a conhecer os seus atos. Deste modo, a publicidade e a transparência são dois movimentos distintos, porém na mesma rota. A publicidade parte do conhecimento dos atos da administração para a coletividade, enquanto a transparência permite ao cidadão o acesso à informação pública. A transparência é uma composição decorrente do princípio da publicidade, do direito à informação, relacionada ao princípio democrático. É a administração agindo em conformidade com o seu dever de publicizar seus atos, o cidadão se informando dos atos praticados pela administração, tudo isto fortalece a cultura democrática. O processo de comunicação é essencial à democracia. O ordenamento jurídico no Estado democrático se assenta no princípio geral da publicidade, devendo o sigilo ser excepcional e justificado. Esse preceito é extraído com base no princípio da publicidade e do direito a ser informado do cidadão (LIMBERGER, 2015, p. 2658).

É preciso, portanto, dar maior atenção às políticas públicas de governo digital no intuito de que, além de diversas melhorias, possa-se se cumprir com o primado fundamental da transparência pública, inclusive, ampliando o rol das

informações disponibilizadas por meio da transparência ativa e aperfeiçoando os canais de transparência passiva já existentes.

A transparência na gestão pública depende do princípio da publicidade e é um pressuposto do direito de informação, mas não se restringe a isso. Se o princípio da publicidade aduz o ideal da administração pública de exteriorizar seus atos, a transparência guarda relação com a demonstração dos meios utilizados e dos fundamentos racionais da escolha dos atos publicizados, propiciando aos cidadãos conhecer a formação das decisões políticas (HOMERCHER, 2011; LIMA, 2016).

Já no que se refere ao incremento tecnológico no âmbito da transparência, Limberger (2015, p. 2658) utiliza o termo cibertransparência para “designar as novas relações que se travam em rede, denominadas ciber, aglutinadas à ideia de transparência”:

Nesse sentido, vale referir que quando o poder estatal faz uso das novas tecnologias para tornar disponível a informação pública na internet, permite a participação do cidadão nos assuntos públicos, propicia o controle social e, conseqüentemente, a fiscalização do gasto estatal, a isto se denomina cibertransparência (LIMBERGER, 2015, p. 2667).

Na legislação infraconstitucional, pode-se destacar, no Brasil, como marcos da transparência pública: em 2004, a criação do Portal da Transparência no poder executivo federal; em 2005, a Lei n. 11.111, de 05 de maio de 2005, que tratava do acesso à informação pública, bem como a regulamentação do Portal da Transparência no poder Executivo Federal pelo Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005; em 2009, a Lei Complementar n. 131, conhecida como Lei da Transparência; e, por fim, em 2011, a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação – LAI.

Contudo, embora se verifique a existência de legislações anteriores à Lei de Acesso à Informação, em 2011, esta representou verdadeiro marco para a transparência brasileira ao estabelecer como obrigatória a prestação de contas por todo e qualquer órgão ou entidade da Administração Pública, direta e indireta, bem entidades privadas sem fins lucrativos que receba recursos públicos.

Portanto, a transparência pública não é um direito qualquer, nem pode ser descartável ou considerado um inconveniente como muitos pretendem, independente do tempo ou momento. É, assim, fundamental:

O direito à informação, o princípio da publicidade e a transparência são requisitos básicos na relação entre Administração Pública e cidadania. Diante destes pressupostos, desenvolve-se a relação entre a disponibilidade da informação pública em rede e a administração municipal mais transparente. A partir da divulgação das despesas e melhor gestão dos recursos é possível a melhor aplicação dos recursos estatais e a implementação dos direitos sociais (especialmente a educação e a saúde) (LIMBERGER, 2015, p. 2652).

Importante destacar, além disso, que a transparência pública pode ocorrer de duas maneiras: ativa ou passiva, sendo ambas importantes. Em apertada síntese, a ativa se refere à disponibilização e à comunicação do dado público de forma imediata ao cidadão, sem necessidade de solicitação; já a passiva, refere-se àquela que depende de solicitação, mediante requerimento por escrito ou verbal.

No que se refere à transparência ativa, a qual se manifesta, na sua melhor forma, por meio do uso da tecnologia e acesso à internet, tem-se verificado que o atual paradigma adotado para o desenvolvimento de portais eletrônicos de transparência pública ou de governo utilizados pelos entes públicos, em especial no âmbito municipal, observa objetivo essencialmente de prestação de contas exigidos pela legislação atual, sendo que não se proporciona o detalhamento dos dados para o nível de informação que possam ensejar comunicação com os cidadãos, seja pela adoção de linguagem extremamente técnica, seja pela falta de organização/padronização ou, ainda, falta de acesso facilitado aos diversos dados públicos:

Se os portais de transparência buscarão servir ao controle social, é importante que o façam com a preocupação de atender às duas perspectivas de controle. Em outras palavras, quer-se verificar um reforço da legitimidade do controle enquanto elemento que legitima a ordem constitucional e a serviço do controle enquanto mecanismo de contenção ao abuso do poder, não subsidiariamente, mas tão legítimo ou mais do que qualquer poder institucionalizado.

Os instrumentos eletrônicos que são utilizados como meio de promoção e participação popular e do controle social individual dos cidadãos sobre os atos da Administração Pública não causam prejuízos à participação política exercida coletivamente pela sociedade, uma vez que não substituem as reuniões, as audiências públicas, as assembleias e os debates nos quais as pessoas fisicamente presentes possam acarear umas as outras. Por isso, a eletrônica é um meio moderno do avanço tecnológico que pode ser utilizado a serviço da cidadania, não em contradição, mas em complemento aos meios tradicionais (SIRAQUE, 2009, p. 136).

Não há dúvida de que o acesso à informação e transparência, bem como o controle social, estão juntos no processo de consolidação democrática em prol da emancipação da sociedade. (BITENCOURT, 2019, p. 77-78).

A partir do conceito de dados abertos, entre suas inúmeras aplicações, há a possibilidade de extração de grande quantidade de informações, e, por meio de técnica de *business intelligence* (BI), poder-se-ia criar, de forma automatizada, relatórios inteligentes e gráficos de todos os tipos (coluna, linha, pizza, etc.) a fim de promover a transparência como atributo comunicativo, ou seja, com linguagem mais acessível, sistematizada/compilada e intuitiva, de forma a facilitar a sua compreensão.

A riqueza aqui está na possibilidade da extração e compilação automatizada desses dados, sem necessitar de processo manual por parte de usuários ou Administração Pública, economizando-se tempo e recursos, que podem ser destinados a atividades exclusivas da interpretação humana e tomada de decisões referentes à análise de legalidade, legitimidade, efetividade, eficiência, eficácia e economicidade.

Percebe-se, a partir disso, que a utilização de BI no contexto da Administração Pública contribui para a busca de eficiência e disponibilização tempestiva de informação útil aos próprios gestores públicos, e, assim, colabora com o processo de tomada de decisão, em especial, no que se refere à condução de políticas públicas e exercício do controle social.

A busca pela transparência não é um processo pronto e finalizado, mas sempre será um processo em constante evolução e aperfeiçoamento, por isso, os dados brutos precisam ser lapidados e por si próprios não são suficientes para concretizar a comunicação, mas colaboram sim para constatação de indícios de desvios ou irregularidades, emissão de alertas ou, ainda, identificação de materialidade, relevância e risco para fins de realização de auditorias sociais. Evidente que a transparência é o melhor caminho para fomentar o controle social.

Nesse aspecto, as auditorias são importantes instrumentos para o exercício do controle público e embora normalmente seja conduzida somente em ambientes institucionais, tais como tribunais de contas ou órgãos de controle interno, pode ser realizado por qualquer cidadão ou grupo de pessoas, via controle social.

A questão é que os canais institucionais são dotados de maior amparo legal para requisição e acesso às informações necessárias e um extremo domínio técnico para interpretação e compilação desses dados, enquanto o controle social depende da disponibilização de dados desorganizados, de linguagem técnica ou, ainda, de solicitação formal, por meio da LAI, que muitas vezes acaba sendo descumprida e mesmo quando o cidadão consegue acessar, o excesso de informação e seu rigorismo técnico, acaba inviabilizando a comunicação.

Portanto, com auxílio da engenharia de software e combinação de linguagens de programação seria possível a definição de critérios de materialidade, por exemplo, em segundos e em tempo real, de forma que o cidadão ou grupo de pessoas possam priorizar a atividade de controle social e realização de auditorias sociais voltadas para áreas essenciais ou valores de maior importância.

Seria possível, enquanto outra possível aplicação, o levantamento, em segundos, o cruzamento de diversas informações de um mesmo ente público nas áreas de compras e licitações, almoxarifado, recebimento de serviços prestados, contabilidade e tesouraria, a fim de apurar critérios para planejamento de auditoria e controle social.

Acerca da realização das auditorias sociais, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR enfatiza que tal atividade “oportuniza aos cidadãos, às comunidades ou aos beneficiários da ação governamental participar ativamente no controle social da gestão pública” (2013, p. 9).

Além disso, a Corte de Contas Paranaense pontua que para o sucesso da auditoria social é indispensável o acesso à informação de forma que seja possível ao cidadão “conhecer os principais programas e projetos municipais, seus processos internos e seus pontos de maior vulnerabilidade, a fim de identificar com maior clareza o escopo da auditoria e os resultados pretendidos” (TCE-PR, 2013, p. 9).

Os dados sendo disponibilizados são de extrema importância para extração e compilação, contudo, apenas eles não são suficientes para a apuração real dos acontecimentos da coisa pública. É preciso, assim, além dos dados abertos, a estruturação e ampliação da própria administração pública brasileira através da engenharia de software, a partir daquilo que agora se denomina de governo digital.

Isso porque, no caso de realização de controle social sobre despesas com obras públicas de determinado ente público, não basta apenas as informações que a LAI dispõe no rol da transparência ativa, mas sim outras que ficam à mercê da entrega por meio de solicitação.

Quanto ao controle social de obras públicas, seria necessária, exemplificativamente, a obtenção de nota de empenho, documentos relativos à tramitação do processo licitatório e assinatura do contrato administrativo, boletins de medições, ordens de pagamentos, notas fiscais, laudo de vistoria, registros fotográficos, entre outros, sendo que, pelo texto da LAI, em especial, pela disposição do seu artigo 8º, parágrafo 1º, a totalidade dessas informações somente seria acessada por meio de transparência passiva (TAVARES; CECHINEL, 2019, p. 837).

Da mesma forma, quando ao controle social da saúde básica, seria necessário, de forma orientativa, dados acerca de: estrutura de atendimento dos postos de saúde, produção de postos de saúde, quadro de pessoal da secretaria de saúde, sistema de custos dos serviços prestados, relação de medicamentos, composição de recursos físicos, entre outros (TAVARES; VIEIRA, 2019, p. 536-538).

E isso se aplica às outras áreas da gestão e políticas públicas, tais como saúde, educação, criança e adolescente. Entretanto, o controle social depende da transparência passiva enfrenta sabidamente obstáculos de toda ordem, além da tradicional resistência dos gestores públicos municipais.

A partir da noção de governo digital, os atos e processos administrativos são praticados eletronicamente, por meio da estruturação de um sistema único para toda administração, tal como ocorre, por exemplo, no Poder Judiciário, para tramitação de processos judiciais, e, a partir disso, possa aumentar o acesso às informações públicas, além do que a própria redução de custos de papel e respeito ao meio ambiente.

4 O GOVERNO DIGITAL E ABERTO COMO PLATAFORMA PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRESSUPOSTOS PARA REFORMULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL

O presente capítulo terá por objetivo apresentar de que forma a Administração Pública municipal poderá se valer das novas tecnologias da informação e comunicação, bem como das técnicas de engenharia de software, a fim de aperfeiçoar e ampliar a transparência pública, aqui incluindo a ideia de comunicação, bem como a abertura dos dados públicos de forma estruturada, naquilo que atualmente se convencionou por governo digital e aberto, e, dessa forma, tornar materialmente possível o exercício do controle social de políticas públicas.

Entende-se que o arcabouço teórico para apresentação da proposta que ora se delineia restou suficientemente exposto nos dois primeiros capítulos desta pesquisa. Assim, a partir deste capítulo, busca-se adentrar na prática do controle da Administração Pública para então fazer as conclusões necessárias.

A estratégia metodológica aqui utilizada se fundamenta na necessidade de verificar se as informações atualmente oferecidas pelos municípios associados à AMESC em sede de transparência ativa, pelos meios digitais, são adequadas às necessidades do controle social, considerando o contexto do governo digital e aberto.

Dessa forma, o capítulo que ora se apresenta se subdivide em três tópicos, os quais foram organizados da seguinte forma:

O primeiro tratará do levantamento dos requisitos de informação para realização do controle social de políticas públicas a partir da análise empírica feita através dos processos de auditoria operacional conduzidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, sendo que, conforme delimitação metodológica realizada, optou-se pelas áreas de saúde e de educação, tendo em vista serem as áreas de maior materialidade no orçamento público dos municípios da AMESC (conforme tabela X), bem como em razão da essencialidade dessas áreas, e, ainda, da fundamentalidade desses direitos, sem prejuízo da importância das demais áreas.

O segundo consistirá numa análise comparativa entre as informações levantadas no primeiro tópico em relação ao que dispõe a legislação que trata de

transparência ativa, em especial, a Lei de Acesso à Informação, bem como aos sítios digitais mantidos pelos poderes Executivo e Legislativo dos municípios associados à AMESC, a fim de verificar se as informações estão totalmente, parcialmente ou ausentes nos respectivos portais e, por conseguinte, avaliar e apresentar o estado atual da transparência ativa desses municípios no contexto do governo digital e aberto, e, principalmente, do controle social de políticas públicas.

O terceiro e último tópico versará acerca da apresentação de diretrizes legais, técnicas e operacionais para reformulação da transparência ativa municipal, desde a estruturação dos portais digitais de transparência a serem mantidos pelos municípios até os requisitos legais, técnicos e operacionais da disponibilização das informações e dados públicos, a partir da aplicação das tecnologias de informação e comunicação e das técnicas de engenharia de software, em especial, programação aplicada à web.

4.1 REQUISITOS DE INFORMAÇÃO PARA A TRANSPARÊNCIA QUE POSSIBILITE MATERIALMENTE O EXERCÍCIO DE CONTROLE SOCIAL NAS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO TCE-SC

Conforme salientado, neste tópico, será realizado o levantamento das informações necessárias para realização do controle de políticas públicas nas áreas de saúde e educação, a partir da análise dos processos de auditorias operacionais conduzidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Cumprido salientar que foi escolhida a espécie auditoria operacional por entender ser a mais adequada para o tratamento do objeto da pesquisa em tela, isto é, controle social de políticas públicas, uma vez essa natureza de auditoria consiste na avaliação sistemática de programas, projetos, atividades e sistemas governamentais e tem por objetivo examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia e efetividade dos programas e projetos governamentais (SILVA, 2018, p. 13).

Segundo Silva (2018, p. 15), a metodologia para realização de auditoria operacional compreende nove etapas, as quais consideram “a necessidade de se hierarquizarem as prioridades ao longo do tempo em função da materialidade, riscos e mudanças de cenário, tendo em vista os recursos disponíveis são escassos e os custos elevados”.

As nove etapas citadas por Silva (2018, p. 15) são as seguintes:

1. Análise do risco das unidades;
2. Hierarquização e priorização das unidades;
3. Planejamento de longo prazo e identificação de ciclos de auditoria;
4. Levantamentos preliminares;
5. Planejamento do trabalho da unidade selecionada e elaboração de programa específico;
6. Execução dos trabalhos de campo;
7. Elaboração do relatório com recomendações;
8. Acompanhamento da implementação das recomendações; e
9. Realimentação do sistema de informações gerenciais com os novos elementos colhidos durante a auditoria.

Na verdade, para realização de qualquer auditoria, incluindo-se a operacional, portanto, faz necessária a adoção de critérios de priorização, isto é, parâmetros que serão utilizados para definir o objeto de auditoria e o seu respectivo escopo, uma vez que não se consegue, por falta de recursos humanos, financeiros ou pela própria limitação temporal de trabalho, abarcar todas as áreas de um ente público. Ao menos até o momento.

Nessa esteira, são utilizados para essa finalidade de hierarquização e priorização os critérios de relevância, risco e materialidade. A relevância diz respeito ao grau de importância avaliado subjetivamente, de acordo com os impactos esperados dos resultados das ações auditadas. O risco se refere à suscetibilidade do objeto da auditoria a eventos indesejáveis, isto é, prejuízos decorrentes de erros e fraudes, bem como a própria possibilidade de fracasso no atingimento dos resultados esperados. Por fim, a materialidade corresponde à importância relativa ou representatividade dos recursos envolvidos, normalmente em termos monetários, mas também pode ser considerada em razão do número de pessoas a serem atendidas por meio de uma ação pública ou, ainda recursos naturais mobilizados em determinado empreendimento (BITTENCOURT, 2018).

A escolha do recorte do objeto para análise tão somente das políticas públicas nas áreas de saúde e educação se deu em razão de sua materialidade no orçamento público dos municípios da AMESC, conforme se vislumbra pela tabela 1, além de serem as áreas em que a Constituição prevê percentuais mínimos de aplicação²⁷ quanto à receita corrente líquida (RCL)²⁸, conforme artigo 212, da CRFB/88,

²⁷Quanto aos percentuais mínimos de aplicação, consoante TCE/SC (2020), no que se refere às “despesas com educação, segundo o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, os Municípios deverão aplicar, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos, compreendida a proveniente das transferências

e artigo 77, III c/c § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e, assim, constituírem, no caso de seu descumprimento, hipóteses autorizadoras de intervenção no município, segundo o artigo 35, inciso III, da CRFB/88, bem como da própria essencialidade desses serviços públicos, sem prejuízo da importância das demais áreas.

Pela tabela 1, percebe-se que as despesas realizadas com saúde e educação no ano de 2019 preenchem valores expressivos das receitas correntes líquidas, sendo que o município de Araranguá/SC, maior município da microrregião em análise, dispendeu com saúde o montante de R\$ 33.021.908,21, o que compreende 19,42% da sua receita total e 21,81% da sua receita corrente líquida, bem como com educação R\$ 41.960.936,66, o que representa 24,68% da sua receita total e 27,71% da sua receita corrente líquida:

Tabela 1- Despesas realizadas com saúde e educação em 2019 em relação à Receita Total e à Receita Corrente Líquida – RCL dos municípios da AMESC

| MUNICÍPIO | TOTAL – EM R\$ | RCL – EM R\$ | SAÚDE – 15% EM R\$ | EDUCAÇÃO – 25% EM R\$ |
|---------------------------|-----------------------|----------------|--------------------|-----------------------|
| Araranguá | 170.018.242,31 | 151.404.042,16 | 33.021.908,21 | 41.960.936,66 |
| Balneário Arroio do Silva | 35.666.421,96 | 36.268.499,59 | 7.133.965,01 | 11.254.521,84 |
| Balneário Gaiivota | 45.240.951,55 | 38.008.678,65 | 8.581.177,57 | 13.042.838,31 |
| Ermo | 17.555.634,00 | 15.469.177,81 | 3.715.305,88 | 3.259.673,52 |
| Jacinto Machado | 43.546.037,89 | 32.017.076,63 | 6.489.512,00 | 11.767.500,56 |
| Maracajá | 28.480.289,82 | 25.204.053,19 | 4.347.465,24 | 8.275.101,14 |
| Meleiro | 25.901.826,57 | 25.624.422,85 | 5.459.496,00 | 7.730.131,94 |
| Morro Grande | 17.751.209,03 | 18.186.993,13 | 3.957.757,97 | 4.062.315,91 |
| Passo de Torres | 31.303.928,94 | 30.551.546,89 | 5.979.927,88 | 12.807.563,81 |
| Praia Grande | 25.128.192,51 | 24.746.425,09 | 4.757.296,47 | 7.565.949,82 |
| Santa Rosa do Sul | 30.396.407,04 | 26.255.603,47 | 5.739.076,01 | 9.257.953,31 |
| São João do Sul | 21.790.940,51 | 24.797.514,54 | 5.328.108,29 | 9.216.776,31 |
| Sombrio | 93.141.435,93 | 78.925.836,12 | 18.370.643,03 | 31.624.349,52 |
| Timbé do Sul | 24.343.835,10 | 20.626.644,09 | 6.416.235,91 | 5.119.315,90 |
| Turvo | 44.739.657,24 | 39.466.771,20 | 8.649.886,01 | 13.400.152,43 |

Fonte: Realizada pelo autor a partir de informações extraídas do sistema e-Sfinge do TCE/SC, o qual divulga os dados remetidos pelos municípios.

constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Já quanto às “despesas com Saúde, conforme disposto no artigo 77, III c/c § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os Municípios deverão aplicar, no mínimo, 15% da receita proveniente de impostos, compreendida a proveniente das transferências constitucionais, nas ações e serviços públicos de saúde” (TCE-SC, 2020).

²⁸A Receita Corrente Líquida compreende “a soma de todas as receitas próprias de Ente federado e das transferências correntes recebidas de outros entes, deduzido, no caso dos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio de sistema próprio de previdência dos seus servidores e as receitas provenientes da compensação financeira entre regimes previdenciários” (TCE-SC, 2020).

Pois bem, definido as auditorias operacionais nas áreas de saúde e educação como objeto da pesquisa, deu-se seguimento ao levantamento das informações necessárias ao controle social a partir da análise dos processos conduzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Para tanto, realizou-se pesquisa pública em seu portal digital, dispõe através do link <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>, por meio da aba “Pesquisa Avançada”, a fim de permitir os filtros necessários aos objetivos aqui traçados:

Figura 1 - Painel consulta de processos online - aba “Pesquisa avançada”

Consulta de Processos Online

PESQUISA DE PROCESSOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Pesquisa Básica **Pesquisa Avançada** Pesquisa Textual

Informe os critérios de pesquisa e clique no botão pesquisar para listar os processos.

Ano:

Esfera:

Nº da decisão: Informe apenas o número da decisão e selecione o ano no campo acima.

Interessado:

Procurador:

Assunto:

Tipo de Processo:

Unidade Gestora Municipal:

Unidade Gestora Estadual:

Situação: Em Trâmite Todos

Não sou um robô  reCAPTCHA
Privacidade - Termos

Pesquisar

Fonte: Portal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC

Os critérios utilizados para a busca dos processos do tipo auditoria operacional nas áreas de saúde e educação em nível municipal foram os seguintes: a) Ano: “Todos”; b) Esfera: “Municipal”; c) “Saúde” e “Educação”; d) Tipo de processo: “Auditoria Operacional – RLA”, sendo que o restante dos campos foi deixado em branco ou se manteve a opção previamente assinalada “todos”.

Os processos de auditoria operacional na área de saúde na esfera municipal encontrados foram os seguintes:

Figura 2 - Listagem processos de auditoria operacional na área de saúde na esfera municipal




| Consulta de Processos Online | | | |
|------------------------------|--|-------------------------------------|-----------------------------|
| LISTAGEM DE PROCESSOS | | | |
| Processo | Assunto | Relator | Interessado Principal |
| RLA 900594845 | Auditoria Operacional para avaliação do funcionamento do Programa Estratégia Saúde da Família-ESF, no Município de São José, com abrangência ao exercício de 2009 | Herneus De Nadal | Djalma Vando Berger |
| RLA 900594764 | Auditoria Operacional para avaliação do funcionamento do Programa Estratégia Saúde da Família - ESF, no Município de Palhoça, com abrangência sobre o exercício de 2009 | Herneus De Nadal | Ronério Heiderscheidt |
| RLA 900594179 | Auditoria Operacional para verificação do funcionamento do Programa Estratégia Saúde da Família em Biguaçu, e das avaliações desenvolvidas pela Secretaria de Estado da Saúde na execução do referido programa, com abrangência ao exercício de 2009 | Herneus De Nadal | José Castelo Deschamps |
| @RLA 1500146860 | Auditoria Operacional para avaliar a qualidade do serviço de atenção básica oferecido em Unidades Básicas de Saúde (UBS), realizada em 2014 | Adircélio de Moraes Ferreira Júnior | César Souza Júnior |
| @RLA 1500146789 | Auditoria Operacional para avaliar a qualidade do serviço de atenção básica oferecido em Unidades Básicas de Saúde (UBS), realizada em 2014 | Adircélio de Moraes Ferreira Júnior | Udo Döhler |
| @RLA 1500146606 | Auditoria Operacional para avaliar a qualidade do serviço de atenção básica oferecido em Unidades Básicas de Saúde (UBS), realizada em 2014 | Adircélio de Moraes Ferreira Júnior | João Pedro Woitexem |
| @RLA 1500146517 | Auditoria Operacional para avaliar a qualidade do serviço de atenção básica oferecido em Unidades Básicas de Saúde (UBS), realizada em 2014 | Adircélio de Moraes Ferreira Júnior | Luiz Alberto Rincoski Faria |

Fonte: Portal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC.

Já quanto aos processos de auditoria operacional na esfera municipal na área da educação, encontrou-se a seguinte relação:

Figura 3 - Listagem processos de auditoria operacional na área da educação na esfera municipal

Consulta de Processos Online

| LISTAGEM DE PROCESSOS | | | |
|---|--|-------------------------|---------------------------|
| Processo | Assunto | Relator | Interessado Principal |
|  @RLA 1800145362 | Auditoria operacional sobre verificação se o Município dispõe de ferramentas de planejamento e controle que promovam o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação | Herneus De Nadal | Luis Antônio Chiodini |
|  @RLA 1800145109 | Auditoria operacional para verificação se o Município dispõe de ferramentas de planejamento e controle que promovam o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação | Cesar Filomeno Fontes | Gilberto dos Passos |
|  @RLA 1500519054 | Análise do Plano de Ação relativo à AOP para verificar a regularidade das despesas selecionadas na educação (2010 a junho/2015), bem como efetuar um diagnóstico que venha a subsidiar a Administração com informações, visando, principalmente, o atingimento | Gerson dos Santos Sicca | Aires Tadeu Ramos Furtado |

Fonte: Portal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC.

A partir desse levantamento preliminar dos processos, passou-se ao acesso desses processos de auditoria operacional na íntegra, bem como a identificação das informações que foram necessárias para que a equipe de auditoria da Corte de Contas Catarinense pudesse responder às questões de auditoria fixadas.

Salienta-se, nesse aspecto, que, embora a consulta online desses processos, os respectivos arquivos digitais referentes à integralidade da análise se encontravam com problemas técnicos que não permitiram o seu acesso imediato a alguns processos.

Assim, foi necessário proceder pedido de acesso à informação dirigido ao TCE-SC para fornecimento dos arquivos digitais que estão com acesso indisponível pela plataforma digital, os quais foram devidamente fornecidos, em formato digital *pdf* (*portable document format*), dentro do prazo legal previsto da LAI.

Nesse ponto, recorda-se experiência passada, mas não muito antiga, em relação ao pedido de acesso à informação realizado pelo autor em 09 de abril de 2018, sendo que, em 11 de outubro de 2018, por meio da Comunicação n. 321/2018, o TCE-SC respondeu que, a fim de disponibilizar a cópia integral de 07 (sete) processos de auditoria solicitados, deveria ser recolhidas taxas que totalizavam, ao todo, R\$ 2.078,00 (R\$ 0,20 por folha), o que, por certo, inviabilizou o acesso à informação naquela ocasião, consoante pode ser verificado no Anexo V do Apêndice deste trabalho.

Assim, importante ponto a favor do incremento tecnológico no cenário da organização administrativa dos poderes públicos, é a redução de custos com reprodução de fotocópias, bem como a escalabilidade da informação e dados públicos, além de consistir em medida ecologicamente mais adequada.

Em posses dos processos, passou-se ao destrinchamento das informações utilizadas, do que resultou a elaboração dos quadros 5 a 9, iniciando-se pelos processos referentes à saúde (figura 2) e encerrando por aqueles pertinentes à educação (figura 3).

O quadro 5 refere-se aos processos de auditoria operacional RLA-09/00594845, RLA- 09/00594764 e RLA-09/00594179:

Quadro 5- Levantamento requisitos de informação na área da saúde – processos RLA-09/00594845, RLA- 09/00594764 e RLA-09/00594179

| | |
|---|--|
| PROCESSOS N. (UNIDADES ENVOLVIDAS) GESTORAS | RLA-09/00594179 (Município de Biguaçu); RLA-09/00594845 (Município de São José/SC); RLA- 09/00594764 (Município de Palhoça). |
| INTERESSADA | Secretaria Estadual de Saúde de Santa Catarina (SES) ²⁹ |
| OBJETIVO DA AUDITORIA OPERACIONAL | Avaliar a execução do Programa Estratégia de Saúde da Família (ESF) ³⁰ |
| PERÍODO DE REALIZAÇÃO | Outubro de 2009 a fevereiro de 2010 |
| QUESTÕES DE AUDITORIA FIXADAS PARA O ESCOPO DO TRABALHO | a) O município está promovendo as ações e os serviços de Atenção Básica de Saúde preconizados pela ESF? b) Secretária de Estado da Saúde (SES) está realizando monitoramento e avaliação do desenvolvimento da ESF? c) A ESF está proporcionando aos usuários do município o acesso à saúde na Atenção Básica? |
| ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA | a) Realização de visitas <i>in loco</i> ; b) Pesquisas documentais; c) Levantamento de informações contidas em bancos de dados governamentais (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), Centro de Informática e Automação de Santa Catarina (CIASC) e Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão do TCE-SC (e-Sfinge)); d) Realização de questionários (postal e aplicado por entrevistador). |
| PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA | a) Deficiências na infraestrutura das UBSs; b) Oferta irregular de itens farmacêuticos e métodos contraceptivos; c) Equipes de Saúde da Família incompletas ou responsáveis por número de famílias acima do recomendado pelo Ministério da Saúde; d) Preponderância do sistema tradicional de atenção à saúde; e) Ausência de procedimento sistematizado para supervisão das atividades das Equipes de Saúde da Família pela SMS; f) Alocação dos recursos da saúde não prioriza a Estratégia Saúde da Família; |

²⁹Consoante a Portaria n. 648/GM/2006, com fulcro na Lei n. 8.080/90 (Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde/SUS, o papel da Secretária do Estado da Saúde (SES) é o de prestar assessoria técnica aos municípios no processo de implantação e ampliação da Estratégia da Saúde da Família, além de supervisão técnica, que deve avaliar e divulgar os resultados alcançados (TCE-SC, 2020).

³⁰O Programa Saúde da Família (PSF) foi criado em 1994 como um programa de governo. Evoluiu a condição de uma política nacional, que visa à reorganização da Atenção Básica à Saúde. Atualmente é conhecida como Estratégia da Saúde da Família (ESF) e se caracteriza por ser uma estratégia de reorientação do modelo assistencial e ter por base a implantação de equipes multiprofissionais nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) para atuar com um número predeterminado de famílias localizadas em área delimitada. Norteia-se pelos princípios da universalidade, acessibilidade e coordenação, vínculo e continuidade, integração, humanização, equidade e participação social. Além disso, a ESF constitui um esforço tripartite, ou seja, de integração entre as instâncias federal, estadual e municipal. (TCE-SC, 2020)

| | |
|---|--|
| | <p>g) Deficiências na execução do monitoramento e avaliação da ESF pela SES;</p> <p>h) Fragilidade na formação do vínculo entre as equipes e a comunidade;</p> <p>i) Oferta dos serviços de saúde referenciados pela ESF não atende à demanda e UBSs não disponibilizam o acesso à Atenção Básica em horários alternativos;</p> |
| <p>INFORMAÇÕES MUNICIPAIS* UTILIZADAS PARA O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCE-SC</p> <p>*Não se incluiu informações de responsabilidade estadual, pois não está no escopo da presente dissertação.</p> | <p>a) Localização e quantitativo de UBSs no município com registros fotográficos;</p> <p>b) Condições físicas e estruturais das UBS, com registros fotográficos;</p> <p>c) Disponibilidade dos materiais e equipamentos;</p> <p>d) Disponibilidade de itens farmacêuticos para a distribuição e atendimento de urgência, além de métodos contraceptivos;</p> <p>e) Disponibilidade de medicamentos;</p> <p>f) Composição, quantitativos e forma de contratação da equipe de saúde da família;</p> <p>g) Quantitativo de famílias atendidas por equipe;</p> <p>h) Quantitativos de atendimentos classificados como prevenção, promoção e recuperação dos usuários;</p> <p>i) Disponibilidade de cursos de capacitação introdutória e permanente;</p> <p>j) Disponibilidade de atividades educativas continuadas para grupos populacionais;</p> <p>k) Existência de avaliação de desempenho das equipes;</p> <p>l) Sistema de registro de frequência (ponto) das equipes;</p> <p>m) Quantitativo de recursos federal e estadual recebidos pelo município;</p> <p>n) Discriminação detalhada da aplicação dos recursos orçamentários na ESF;</p> <p>o) Horários de atendimento e funcionamento;</p> <p>p) Prazo de realização de exames;</p> <p>q) Prazos de marcação de consultas por especialidade, contendo os dias de espera.</p> |

Fonte: Adaptado pelo autor com base no Relatório Resumido da Auditoria Operacional na estratégia saúde da família: Secretária do Estado de Saúde e Prefeitura Municipal de Biguaçu conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no período de 10/2009 a 02/2010 e publicado em 2011 e análise do Relatório e do Voto dos processos RLA-09/00594845 e RLA 09/00594764 do TCE-SC.

O quadro 6 diz respeito à análise dos processos de auditoria operacional n. RLA-15/00146860, RLA-15/00146789, RLA-15/00146606 e RLA-15/00146517:

Quadro 6 - Levantamento requisitos de informação na área da saúde – processos RLA-15/00146860, RLA-15/00146789, RLA-15/00146606 e RLA-15/00146517

| | |
|---|---|
| PROCESSOS N. (UNIDADES GESTORAS ENVOLVIDAS) | RLA-15/00146606 (Município de Araquari/SC); RLA-15/00146517 (Município de Canoinhas/SC); RLA-15/00146860 (Município de Florianópolis/SC); RLA-15/00146789 (Município de Joinville/SC); RLA-14/00675828 (Secretaria de Estado da Saúde de SC – SES). |
| RECURSOS ENVOLVIDOS - Despesas por subfunções: Atenção Básica e Assistência Hospitalar e Ambulatorial (2011-2013) | R\$ 23.915.780,11 (Município de Araquari/SC); R\$ 63.343.808,77 (Município de Canoinhas/SC); R\$ 523.238.024,27 (Município de Florianópolis/SC); R\$ 639.382.739,57 (Município de Joinville) e R\$ 2.367.694.674,10 (SES). |

| | |
|---|---|
| OBJETIVO DA AUDITORIA OPERACIONAL | Avaliar aspectos relacionados ao atendimento, ao acesso à infraestrutura e à resolatividade da atenção básica para os cidadãos usuários e se a gestão da atenção básica, nas esferas federal, estadual e municipal proporciona qualidade dos serviços prestados. |
| PERÍODO DE REALIZAÇÃO | Junho a dezembro de 2014 |
| QUESTÕES DE AUDITORIA FIXADAS PARA O ESCOPO DO TRABALHO | <p>a) Como as Secretarias de Saúde atuam para promover a alocação/permanência, a formação e a educação permanente dos gestores e profissionais de atenção básica?</p> <p>b) Os estados e municípios possuem estrutura, indicadores e suporte de TI, de forma que o sistema de monitoramento e avaliação possa contribuir para o aprimoramento da gestão?</p> <p>c) O processo de planejamento de atenção básica reflete as necessidades da população, considera a articulação entre a atenção básica e os demais níveis de atenção à saúde e dispõe de recursos financeiros das três esferas federativas?</p> |
| ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA | <p>a) Pesquisa documental na internet, como artigos e notícias veiculadas e avaliação de documentos disponibilizados pela SES;</p> <p>b) Entrevistas;</p> <p>c) Elaboração de análise SWOT³¹, Diagrama de Verificação de Riscos (DVR), Análise <i>Stakeholder</i>³² e Diagrama de Ishikawa³³;</p> <p>d) Visitas <i>in loco</i>;</p> <p>e) Questionários;</p> <p>f) Extração eletrônica de informações de banco de dados governamentais (Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde – CNES);</p> <p>g) Cruzamento eletrônico de dados.</p> |
| PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA | <p>a) Ausência de levantamento das necessidades de capacitação e formação dos gestores e profissionais da Atenção Básica e do Plano de Educação Permanente do Município;</p> <p>b) Insuficiência na oferta de cursos de capacitação para os profissionais que atuam na Atenção Básica;</p> <p>c) Deficiência na articulação entre Secretarias Municipais de Saúde – SMSs e SES na promoção e formação dos gestores e profissionais de saúde da Atenção Básica;</p> <p>d) Ausência de Plano de Carreira, Cargos e Salários que atenda os profissionais da Atenção Básica dos Municípios;</p> <p>e) Falta de ações que promovam a alocação e permanência dos profissionais na Atenção Básica;</p> <p>f) Falta de um diagnóstico das necessidades de alocação de pessoal das UBSs, em desacordo com o previsto na Portaria GM/MS n. 2.488 (Política Nacional de Atenção Básica – PNAB), de 21 de outubro de 2011, item 3.4, inciso XII;</p> <p>g) Ausência ou insuficiência de estruturas e equipes técnicas específicas das SES/SDRs/SMSs para monitoramento e avaliação (M&A) da Atenção Básica;</p> <p>h) Inexistência de indicadores de insumos e processos para realização de Monitoramento e Avaliação (M&A) da Atenção Básica, deficiência de sua utilização para o planejamento das ações de saúde e ausência de publicidade na internet dos instrumentos de planejamento;</p> |

³¹ SWOT - técnica de auditoria utilizada para enquadrar pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças relacionados a determinado programa de governo ou órgão/entidade (do inglês *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*). (TCE-SC, 2020)

³² A Análise *Stakeholder* permite identificar a forma apropriada de participação de todas as partes envolvidas em um programa ou projeto. Esta técnica é uma ferramenta de grande utilidade em avaliação de programa. (TCE-SC, 2020)

³³ Diagrama de Ishikawa é uma ferramenta gráfica para o gerenciamento e o controle da qualidade. Possibilita estruturar hierarquicamente as causas potenciais de determinado problema, bem como seus efeitos. (TCE-SC, 2020)

| | |
|---|--|
| | <p>i) Insuficiência de estrutura de TI;</p> <p>j) Deficiências no processo de planejamento, o que não contribui para que seja participativo e compatível com as necessidades de saúde da população;</p> <p>k) Baixa participação dos Conselhos de Saúde nas discussões relativas ao planejamento, prejudicando o exercício do seu papel na execução das políticas de saúde;</p> <p>l) Precariedade dos instrumentos de pactuação e baixa adesão dos Estados ao Contrato Organizativo de Ação Pública de Saúde (COAP);</p> <p>m) Restrição do acesso da população aos outros níveis de atenção;</p> <p>n) Deficiências na integração entre os níveis de atenção;</p> <p>o) Deficiências no repasse estadual aos municípios para o financiamento tripartite da Atenção Básica;</p> <p>p) Contribuição do Estado com o financiamento tripartite da Atenção Básica aos municípios com um percentual inferior ao total dos recursos estaduais destinados à saúde;</p> <p>q) Distribuição não equitativa aos municípios dos recursos federais e estaduais da saúde;</p> <p>r) Falta de atualização, pelas secretarias municipais de saúde, das informações sobre os profissionais no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES);</p> |
| <p>INFORMAÇÕES MUNICIPAIS* UTILIZADAS PARA O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCE-SC</p> <p>*Não se incluiu informações de responsabilidade estadual.</p> | <p>a) Número total de equipes e profissionais por categoria;</p> <p>b) Localização e quantitativo de UBSs no município com registros fotográficos;</p> <p>c) Infraestrutura das UBSs, registros fotográficos, número e estado das salas, quantidades de equipamentos de TI, computadores e impressoras;</p> <p>d) Detalhamento das despesas públicas por subfunções – Atenção Básica e Assistência Hospitalar e Ambulatorial;</p> <p>e) Legislação aplicável (Leis, decretos e portarias);</p> <p>f) Diagnóstico que contemple mecanismos formais para identificar as necessidades de capacitação dos profissionais que atuam na Atenção Básica;</p> <p>g) Disponibilidade e Quantitativo de Cursos de Capacitação realizados por profissional;</p> <p>h) Instrumentos técnicos e pedagógicos que facilitem o processo de formação e educação permanente dos membros das equipes de gestão e de atenção à saúde;</p> <p>i) Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS);</p> <p>j) Ações na promoção da alocação e permanência dos profissionais da atenção básica (incentivos à produtividade, valorização profissional);</p> <p>k) Levantamento/diagnóstico das necessidades de alocação de pessoal das UBSs;</p> <p>l) Estruturas e equipes técnicas para monitoramento e avaliação da Atenção Básica;</p> <p>m) Indicadores de insumos e processos para realização de monitoramento e avaliação da Atenção Básica, bem como instrumentos de planejamento e resultados;</p> <p>n) Estrutura de TI;</p> <p>o) Requisitos, as informações e os procedimentos utilizados de suporte para o levantamento das necessidades de saúde;</p> <p>p) Participação dos Conselhos de Saúde nas discussões relativas ao planejamento;</p> <p>q) Forma adotada para a promoção do acesso aos demais serviços prestados pela rede de atenção à saúde por meio de requisição (via Consórcio Intermunicipal, por exemplo);</p> <p>r) Quantidade de estabelecimentos estaduais ambulatoriais de médica e alta complexidade e de hospitais de média e alta</p> |

| | |
|--|--|
| | complexidade no Estado de Santa Catarina; s) Fila de espera por exames e consultas especializados de média e alta complexidade; t) Repasse estadual e federal aos municípios para o financiamento tripartite da Atenção Básica; u) Informações atualizadas sobre os profissionais no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). |
|--|--|

Fonte: Adaptado pelo autor com base no Relatório da Auditoria Operacional na gestão da atenção básica à saúde da Secretaria Estadual da Saúde e dos Municípios de Araquari, Canoinhas, Florianópolis e Joinville conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no período de junho a dezembro de 2014 e publicado em 2018.

Após isso, passou-se a análise dos processos de auditoria operacional na área de educação, do que resultou na elaboração das tabelas dispostas abaixo.

O quadro 7 é referente à análise do processo de auditoria operacional n.

RLA 18/00145362:

Quadro 7 - Levantamento requisitos de informação na área da educação – processo RLA 18/00145362

| | |
|---|--|
| PROCESSO N. | RLA 18/00145362 |
| UNIDADE GESTORA | Município de Guarimir/SC |
| OBJETIVO DA AUDITORIA OPERACIONAL | Verificar se o município dispõe de ferramentas de planejamento e controle que promovam o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação |
| PERÍODO DE REALIZAÇÃO | 2018 |
| QUESTÕES DE AUDITORIA FIXADAS PARA O ESCOPO DO TRABALHO | a) A secretaria municipal de educação (SEMED) dispõe de ferramentas de planejamento e controle para cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação (PME), além das estratégias previstas nesse Plano? (dimensões eficiência e eficácia) |
| ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA | a) Análise SWOT; b) Diagrama de verificação de riscos; c) Análise documental d) Entrevistas e visitas <i>in loco</i> ; e e) Levantamento de dados. |
| PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA | a) Inexistência de recursos específicos para a execução do PME, em desacordo com o art. 9º, da Lei (municipal) n. 4.252/2015; b) Não realização de monitoramento contínuo e avaliação periódica do PME pela SEMED, em desacordo com o art. 4º, I, da Lei (municipal) n. 4.252/2015; c) Divulgação restrita dos resultados do monitoramento do PME pela SEMED, em desacordo com o inciso I do parágrafo 1º do artigo 4º da Lei (municipal) n. 4.252/2015; d) deficiências na atuação do CME em relação ao PME, em desacordo com o art. 4º, ii e § 1º da Lei (municipal) nº 4.252/2015; art. 1º, caput e §§ 3º e 4º, art. 2º, i, g e art. 4º da Lei complementar (municipal) nº 10/2010; e) Redução na taxa de atendimento em creche da população entre 0 e 3 anos de idade, contrariando a meta 1 da Lei (municipal) n. 4.252/2015; f) Existência de crianças de 4 e 5 anos fora da escola, em desacordo com o art. 208, I e IV da Constituição Federal, art. 4º, I da Lei n. 9.394/1996 e meta 1 da Lei (municipal) n. 4.252/2015; g) Existência de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos fora da escola, em desacordo com o art. 208, I, da Constituição Federal, art. 4º, I da Lei n. 9.394/1996 e meta 2 da Lei (municipal) n. 4.252/2015; |

| | |
|--|--|
| | <p>h) Inexistência de programa educacional para a correção da distorção idade/ano, em dissonância com a estratégia 2.18 da meta 2 da Lei (municipal) n. 4.252/2015;</p> <p>i) Baixo percentual de escolas e alunos com educação em tempo integral, em desacordo com o art. 34, parágrafo 2º, da Lei n. 9.394/1996 e meta 6 da Lei (municipal) n. 4.252/2015;</p> <p>j) Não alinhamento dos vencimentos mensais dos profissionais do magistério, definidos no plano de cargos e salários dos servidores municipais, com o piso salarial nacional profissional, em desacordo com o art. 206, VIII, da Constituição Federal, o art. 67, III da Lei n. 9.394/1996 e meta 16 da Lei (municipal) n. 4.252/2015;</p> <p>k) Alto índice de profissionais do magistério admitidos em caráter temporário, em desacordo com o art. 37, II, da Constituição Federal, art. 67, I, da Lei n. 9.397/1996 e estratégia 16.4 da Lei (municipal) n. 4.252/2015;</p> <p>l) Deficiência na gestão democrática do ensino público, em descumprimento aos art. 3º, VIII e 14 da Lei n. 9.394/1996 e arts. 2º, VI e 8º da Lei (municipal) n. 4.252/2015;</p> |
| <p>INFORMAÇÕES MUNICIPAIS UTILIZADAS PARA O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCE-SC</p> <p>*Não se trata de informação de responsabilidade municipal, contudo foi incluída por ter sido utilizada para realização da auditoria.</p> | <p>a) Plano Nacional de Educação (disponível no site do Ministério da Educação – PNE em movimento: pne.mec.gov.br)*;</p> <p>b) Plano Municipal de Educação – PME com seus anexos, instituído por lei, com elaboração de metas e estratégias, bem como responsabilidades de monitoramento e avaliação para o alcance das metas;</p> <p>c) Lei orçamentária anual – LOA e Balanço orçamentário para análise das despesas fixadas, empenhadas, liquidadas e pagas com educação (função 12 - Educação);</p> <p>d) Legislação referente ao Conselho Municipal de Educação (CME);</p> <p>e) Planejamento (anual ou plurianual) da SEMED com as políticas e ações relacionadas às metas e estratégias do PME;</p> <p>f) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do município;</p> <p>g) Plano Plurianual – PPA do município;</p> <p>h) Portaria que designa a Equipe técnica de monitoramento e avaliação do PME e relatórios de monitoramento;</p> <p>i) Resultados do monitoramento do PME pela SEMED e formas de divulgação – audiências ou consultas públicas³⁴;</p> <p>j) Pautas e atas do CME;</p> <p>k) Relatórios de monitoramento realizado pelo CME;</p> <p>l) Lei n. 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)*;</p> <p>m) Dados das matrículas em creche de crianças até 3 anos de todas as redes de ensino no Município e a população oficial de crianças entre 0 e 3 anos de idade;</p> <p>n) Dados das matrículas na pré-escola de todas as redes de ensino no Município e a população oficial de crianças entre 4 e 5 anos de idade;</p> <p>o) Dados relativos à quantidade de alunos de idade entre 6 e 14 anos e à população oficial;</p> <p>p) Quantidade de vagas disponíveis em todas as redes de ensino e a demanda real;</p> <p>q) Número total de matrículas no ensino fundamental de todas as redes de ensino, número total de matrículas na educação em tempo integral no ensino fundamental, relação das escolas municipais</p> |

³⁴ Ademais, embora tenha sido realizada audiência pública, não foi e não está sendo utilizado o canal de comunicação preconizado pela lei, que é o sítio institucional da Prefeitura, vez que a Secretaria não possui página própria. Em consulta pública ao sítio institucional da Prefeitura Municipal de Guaramirim (<https://guaramirim.atende.net/#!/tipo/inicial>), em 09/04/2018, constatou-se que os resultados do monitoramento do PME não estavam disponíveis nesse canal de comunicação (p. 1135)

| | |
|--|--|
| | contendo quantidade de turmas por série/ano e número de vagas; r) Lei n. 11.738/2008 – Lei do Piso Salarial Profissional Nacional*; s) Plano de Cargos e Salários dos Servidores Públicos Municipais/Magistério; t) Relação dos profissionais do magistério, com especificação da forma de vínculo com o município (efetivo, temporário, comissionado); u) Legislação que disciplina a gestão democrática da educação; v) Composição e escolha da diretoria escolar, do CME, da Associação de Pais e Professores (APP), do Conselho Deliberativo Escolar (CDE) e Grêmios Estudantil (GE); x) Legislação referente ao Sistema Municipal de Ensino (SISMEN); |
|--|--|

Fonte: Adaptado pelo autor com base no processo de auditoria operacional n. RLA 18/00145362 realizado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC.

Já o quadro 8 diz respeito à análise do processo de auditoria operacional n. RLA 15/00519054:

Quadro 8 - Levantamento requisitos de informação na área da educação – processo RLA 15/00519054

| | |
|---|---|
| PROCESSO N. | RLA 15/00519054 |
| UNIDADE GESTORA | Município de Anita Garibaldi/SC |
| OBJETIVO DA AUDITORIA OPERACIONAL | Efetuar um diagnóstico na educação que venha a subsidiar a Administração com informações que incrementem as políticas públicas na educação, visando, principalmente, o atingimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024 ³⁵ . |
| PERÍODO DE REALIZAÇÃO | 31/08 a 04/09/2015 |
| QUESTÕES DE AUDITORIA FIXADAS PARA O ESCOPO DO TRABALHO | a) A infraestrutura das escolas oferece condições adequadas para o desenvolvimento do ensino? ³⁶ b) O Município investe na formação/capacitação profissional, treinamento, atualização e valorização dos professores e gestores da rede municipal de educação e tem desenvolvido ações para promover a melhoria do seu desempenho? ³⁷ c) O Município tem melhorado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB ³⁸ , estabelecido no “Compromisso Todos |

³⁵A efetividade dos serviços de educação requer uma estratégia de longo prazo direcionada às necessidades das gerações presentes e futuras, ancorada constitucionalmente sob a perspectiva de universalização da prestação e ampliação do seu financiamento, razão pela qual, no intento de cumprir a Constituição, foi aprovada, promulgada e publicada a Lei (federal) n. 13.005, de 25/06/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024.

O PNE constitui um paradigma para a melhoria da qualidade da educação brasileira, pois trata de uma política de Estado decenal na área de educação, a partir de suas 10 (dez) diretrizes, 20 (vinte) metas e 254 (duzentos e cinquenta e quatro) estratégias, as quais abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior, subordinando os demais planos estaduais, do Distrito Federal e municipais de educação. (TCE/SC, 2017, p. 1131-1132)

³⁶Questão relacionada à Meta 6 do PNE.

³⁷Questão relacionada às Metas 16 e 18 do PNE.

³⁸O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias.

| | |
|---|---|
| | <p>pela Educação – Ministério da Educação”, nas avaliações de 2009, 2011 e 2013?³⁹</p> <p>d) O Município apoia e incentiva a participação dos conselhos que atuam na educação básica e assegura condições para a gestão democrática da educação?⁴⁰</p> <p>e) Qual o grau de universalização da educação nas creches (crianças até 3 anos), pré-escola (de 4 a 5) e ensino fundamental (de 6 a 14 anos)?⁴¹</p> |
| <p>ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA PARA COLETA DE DADOS</p> | <p>a) Análise de documentos;</p> <p>b) Levantamento de dados no website www.inep.gov.br;</p> <p>c) Entrevistas com a secretária de educação, diretores, professores, funcionários e alunos das escolas municipais, motoristas dos veículos escolares e presidentes do Conselho do FUNDEB, Conselho Municipal de Alimentação Escolar e Conselho Municipal da Educação;</p> <p>d) Visitas <i>in loco</i> às escolas e ao Conselho Tutelar;</p> <p>e) Observações diretas;</p> <p>f) Registros fotográficos;</p> <p>g) Audiência pública.</p> |
| <p>PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES (ACHADOS) DA EQUIPE DE</p> | <p>a) Deficiências na infraestrutura⁴² das escolas que compõe a rede municipal de ensino de Anita Garibaldi;</p> <p>b) Transporte escolar precário, com total falta de segurança e a</p> |

Para tanto, IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação), obtida do Censo Escolar, e as médias de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática nos exames aplicados pelo Inep.

As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para os municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para os estados e a União, realizados a cada dois anos.

A composição do IDEB não possibilita apenas o diagnóstico atualizado da situação educacional em todas essas esferas, mas também a projeção de metas individuais intermediárias rumo ao incremento da qualidade do ensino.

As metas são exatamente isso, o caminho traçado de evolução individual dos índices para que o Brasil atinja, no ano de 2021, a média nacional do IDEB igual a 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental e de 5,5 nos anos finais do ensino fundamental. (TCE/SC, 2017, p 1063)

³⁹ Questão relacionada à Meta 7 do PNE.

⁴⁰ Questão relacionada à Meta 19 do PNE.

⁴¹ Questão relacionada à meta 1 e 2 do PNE.

⁴² A Diretoria de Controle dos Municípios do TCE/SC utilizou um estudo publicado em 2013 por pesquisadores da Universidade de Brasília – UnB e da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, com base em dados coletados pelo censo escolar 2011 e realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), intitulado “Uma escala para medir a infraestrutura escolar”, que determinou níveis de escalas quanto à infraestrutura escolar, classificando-as da seguinte forma: a) infraestrutura elementar; b) infraestrutura básica; c) infraestrutura adequada; d) infraestrutura avançada.

Nesse rumo, de acordo com o estudo elaborado, a infraestrutura elementar compreende aspectos elementares para o funcionamento de uma escola, tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha. Trata-se de aspectos essenciais, elementares, para o funcionamento de um prédio escolar, sem quaisquer características específicas relacionadas ao processo ensino-aprendizado.

A infraestrutura básica, além de possuir os aspectos elementares da escola classificatória inicial, contempla uma infraestrutura básica, típica de unidades escolares. Em geral, elas possuem: sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressora.

Já a adequada significa que a escola possui uma infraestrutura mais completa, o que permite um ambiente mais propício para o ensino e aprendizagem. Essas escolas possuem, por exemplo, espaços como sala de professores, biblioteca, laboratório de informática e sanitário para educação infantil. Há também espaços que permitem o convívio social e o desenvolvimento motor, tais como quadra esportiva e parte infantil. Além disso, são escolas que possuem equipamentos complementares como copiadora e acesso à internet. Por fim, a infraestrutura avançada – no ponto de vista do estudo – é a mais robusta e mais próxima do ideal, com a presença de laboratório de ciências e dependências adequadas para atender estudantes com necessidades especiais. Este nível proporciona aos estudantes um ambiente escolar com infraestrutura adequada aos propósitos de uma educação de qualidade (TCE-SC, 2020).

| | |
|--|---|
| <p>AUDITORIA</p> | <p>precariedade dos ônibus escolares colocados à disposição dos estudantes;</p> <p>c) Ausência de investimento em treinamento e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, especialmente aqueles voltados à educação inclusiva, em afronta aos artigos 3º, VII, e 67, II, da Lei n. 9.394/1996 c/c art. 27, da Lei n. 13.146/2015;</p> <p>d) Ausência de plano de carreira e remuneração do magistério em que o piso salarial seja fixado como vencimento inicial da carreira, em observância ao disposto nos arts. 2º, parágrafo 1º, e art. 6º da Lei Federal n. 11.738/2008;</p> <p>e) A rede municipal de ensino de Anita Garibaldi não atingiu as metas projetadas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), nas avaliações de 2009, 2011 e 2013, referentes à segunda fase do ensino fundamental (9º ano);</p> <p>f) Queda de 88% (em 2011) para 74% (em 2013) na taxa de rendimento escolar (aprovação) dos alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental da rede municipal de ensino;</p> <p>g) Ausência de atuação efetiva e de reuniões ordinárias mensais do Conselho do FUNDEB, em afronta ao art. 9º da Lei municipal n. 1.748/2007;</p> <p>h) Ausências de pareceres do Conselho do FUNDEB, bem como fragilidade das informações constantes das atas que aprovaram as prestações de contas dos recursos daquele Fundo, em afronta ao art. 5º da Lei municipal n. 1.748/2007;</p> <p>i) Ausência de atuação efetiva e de reuniões ordinárias do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, em afronta ao art. 2º, parágrafo 6º, da Lei municipal n. 1.418/2001;</p> <p>j) Ausência de atuação efetiva e de reuniões ordinárias mensais do Conselho Municipal de Educação – CME, em afronta ao art. 2º, parágrafo 5º, Lei municipal n. 1.025/1991;</p> <p>k) Ausência de infraestrutura para funcionamento dos Conselhos, deixando o Município de atender os preceitos estabelecidos no artigo 24, parágrafo 10º, da Lei federal n. 11.494/2007 e artigo 17, VI, da Lei federal n. 11.947/2009;</p> <p>l) Ausência de capacitação aos membros dos Conselhos Municipais da Educação, com vistas às suas efetivas atuações, em consonância com a Meta 18.1 do Plano Municipal da Educação, aprovado pela Lei municipal n. 2.098/2015.</p> |
| <p>INFORMAÇÕES MUNICIPAIS UTILIZADAS PARA O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCE-SC</p> <p>*Não se trata de informação de responsabilidade municipal, contudo foi incluída por ter sido necessária para realização da auditoria.</p> | <p>a) Levantamento de informações referentes à população, índice de desenvolvimento econômico e social – IDH/PNUD, produto interno bruto – PIB, resultados obtidos pelo município quando das avaliações efetuados para o IDEB;</p> <p>b) Número de alunos matriculados por escola por ano letivo;</p> <p>c) Despesas liquidadas na educação, com detalhamento por elemento dos cinco itens que mais impactaram o total de gastos classificadas pela função 12 – Educação;</p> <p>d) Receitas de impostos e transferências em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal;</p> <p>e) Informações junto à comunidade – colhidas através de audiência pública, que contou com público de 164 pessoas;</p> <p>f) Documentação da infraestrutura escolar por meio de fotografias, inclusive quanto à adequação da escola para atender estudantes com necessidades especiais;</p> <p>g) Sugestões para aperfeiçoamento da rede escolar obtida junto de professores, gestores e alunos;</p> <p>h) Existências de projetos e ações efetivas com vistas ao oferecimento de educação integral (igual ou superior a 7 horas diárias) visando ao atingimento da meta 6 do PNE;</p> <p>i) Informações quanto à planejamento pedagógico e relatório de</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>comparecimento de nutricionista para controle do cardápio e da qualidade da merenda escolar, orientação às merendeiras e fiscalização da higiene e conservação dos alimentos;</p> <p>j) Existências de inventário e controle de estoque de materiais na escola;</p> <p>k) Registros por fotografias das condições físicas dos veículos disponíveis para o transporte escolar;</p> <p>l) Folha de pagamento da educação infantil/ensino fundamental;</p> <p>m) Relação de professores lotados na educação – disciplina e escola/efetivos;</p> <p>n) Relação de professores lotados na educação – disciplina e escola/ACTs;</p> <p>o) Relação de professores com pós-graduação;</p> <p>p) Existência de cursos oferecidos com formação, capacitação profissional, treinamento e atualização dos professores e gestores da rede municipal de educação;</p> <p>q) Plano de carreira e remuneração do magistério;</p> <p>r) Adesão à Avaliação de Alfabetização Infantil – PROVINHA BRASIL; Simulado da Provinha Brasil; Adesão à Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA; Instituição do projeto Aceleração Distorção Idade/Série; Adesão ao Programa de Combate à Evasão Escolar – APOIA, proposto pelo MPSC;</p> <p>s) Existências de conselhos que pertençam ao Sistema Municipal de Ensino, atas de reuniões, relatórios e pareceres de atividades, fotografias das estruturas para funcionamento e capacitações aos membros;</p> <p>t) Dados de vagas disponíveis, preenchidas e de evasão escolar de alunos.</p> |
|--|---|

Fonte: Adaptado pelo autor com base no processo de auditoria operacional n. RLA 15/00519054 realizado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC.

Por fim, o quadro 9 se refere à análise do processo de auditoria operacional n RLA 18/00145109:

Quadro 9 - Levantamento requisitos de informação na área da educação – processo RLA 18/00145109

| | |
|-----------------------------------|---|
| PROCESSO N. | RLA 18/00145109 ⁴³ |
| UNIDADE GESTORA | Município de Canoinhas |
| OBJETIVO DA AUDITORIA OPERACIONAL | Verificar se o município dispõe de ferramentas de planejamento e controle que promovam o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação – PME ⁴⁴ . |

⁴³O arquivo referente à íntegra do processo de auditoria analisado possui 9.179 páginas e o custo estimado da realização da auditoria foi de R\$ 142.521,49, consoante documento apresentado à fl. 14 em 16 de março de 2018 pela equipe de auditoria.

⁴⁴Consoante TCE/SC (TCE-SC, 2020), “a Emenda Constitucional nº 59/2009efetuiu importante modificação na condição do Plano Nacional de Educação - PNE, que foi alçado de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (art. 87,§1º, das Disposições Transitórias da Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal (art. 214, da Constituição Federal). A Constituição Federal estabelece que o PNE tenha duração de dez anos, com objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. O PNE, instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014, determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional a serem cumpridas até 2024. São 20 metas e 254

| | |
|--|---|
| PERÍODO DE REALIZAÇÃO | 2018 (abrangeu a análise do período de 2015 a 2018) ⁴⁵ |
| QUESTÕES DE AUDITORIA FIXADAS PARA O ESCOPO DO TRABALHO | O município dispõe de ferramentas de planejamento e controle para cumprimento das metas do PME, além de estratégias previstas neste Plano? (dimensões: eficiência e eficácia) |
| ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA PARA COLETA DE DADOS | a) Pesquisa na internet e análise da legislação sobre o assunto em questão; b) Análise dos indicadores de cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação (disponíveis no site do Ministério da Educação), que serviram de base para a elaboração da Matriz de Riscos, instrumento utilizado para a seleção dos municípios a serem auditados; c) Visita <i>in loco</i> para conhecimento da estrutura e dos atores envolvidos no âmbito municipal; d) Busca de informações e entrevistas com representantes dos seguintes órgãos e instâncias: Prefeitura Municipal de Canoinhas, Secretária Municipal de Educação, Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do PME; Conselho Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação. e) Técnicas de auditoria SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) e DVR – Diagrama de Verificação de Riscos. |
| PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES (ACHADOS) DA EQUIPE DE AUDITORIA | a) Inexistência de recursos específicos para a execução do PME; b) Não realização de monitoramento contínuo e avaliação periódica do PME pela SME; c) Divulgação restrita dos resultados do monitoramento do PME pela SME ⁴⁶ ; d) Deficiências na atuação do CME em relação ao PME; e) Baixo índice de atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade na educação infantil; f) Inexistência de crianças de 4 a 5 anos de idade fora da escola; g) Existência de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade fora da escola; h) Percentual de alunos com distorção idade/ano acima do preconizado na meta 2 da Lei municipal; i) Inexistência de escolas e alunos com educação em tempo integral; j) Professores lecionando sem comprovação de formação específica na área; k) Alto índice de profissionais do magistério admitidos em caráter temporário; l) Deficiência na gestão democrática do ensino público. |
| INFORMAÇÕES MUNICIPAIS | a) Plano Municipal de Educação (PME) com anexos I e II; |

estratégias que dizem respeito à garantia do direito à educação básica com qualidade, à universalização do ensino obrigatório, à valorização da diversidade, à valorização dos profissionais da educação e à ampliação do acesso ao ensino superior público. O Plano Estadual de Educação (PEE) de Santa Catarina, instituído pela Lei (estadual) nº 16.794, de 14/12/2015, em cumprimento ao art. 214 da Constituição Federal e ao art. 166 da Constituição Estadual, tem suas metas e estratégias alinhadas ao Plano Nacional de Educação, e, em articulação com os entes federados, propõe consolidar o Sistema Estadual de Educação de Santa Catarina. O Plano Municipal de Educação de Canoinhas, instituído pela Lei (municipal) nº 5.591, de 23 de junho de 2015, em concomitância com os Planos Nacional e Estadual, alinhou suas diretrizes, metas e estratégias com vistas ao cumprimento do disposto no art. 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Nesse sentido, foram elaboradas 20 metas e 308 estratégias”.

⁴⁵O volume de recursos fiscalizados, que se refere aos valores empenhados na Função 12 – Educação no biênio 2016-2017, totalizou R\$ 91.660.217,41 (TCE-SC, 2020).

⁴⁶ Conforme TCE/SC (TCE-SC, 2020), “entende-se como salutar o uso de mais de um meio de comunicação para divulgar os resultados do monitoramento do PME e colher sugestões da sociedade, todavia a realização de apenas uma audiência pública, a promoção de consulta pública por período exíguo, somente cinco dias, e a divulgação dos resultados do monitoramento do PME no sítio institucional da internet restrita ao interstício da consulta pública caracterizam limitação à participação social no controle do plano educacional e na sugestão de políticas e ações com vistas ao seu cumprimento, o que vai de encontro ao princípio da gestão democrática na educação”.

| | |
|--|---|
| <p>UTILIZADAS PARA O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCE-SC</p> | <p>b) Planejamento (anual ou plurianual) da Secretária Municipal de Educação (SME) com as políticas e ações relacionadas às metas e estratégias do PME;</p> <p>c) Descrição dos sistemas informatizados e das ferramentas, bem como cópia dos documentos utilizados para monitoramento e avaliação do cumprimento das metas do PME, com informação de todas as redes de ensino (federal, estadual, municipal e privada);</p> <p>d) Relatórios da SME relativos ao monitoramento contínuo e avaliação periódica do PME desde sua publicação;</p> <p>e) Sítio da internet ou comprovação de outro meio utilizado para a divulgação dos resultados do monitoramento e avaliação do PME;</p> <p>f) População oficial de 0 a 3 anos e 4 a 5 anos de idade do município utilizada no último monitoramento do PME;</p> <p>g) População oficial de 6 a 14 anos de idade do município utilizada no último monitoramento do PME;</p> <p>h) Número total de matrículas nas creches e na pré-escola de todas as redes de ensino, utilizado no último monitoramento do PME e informação quanto à utilização dos dados do Censo Escolar;</p> <p>i) Número total de matrículas no ensino fundamental de todas as redes de ensino utilizado no último monitoramento do PME e informação quanto à utilização dos dados do Censo Escolar;</p> <p>j) Número total de matrículas no ensino fundamental com idade entre 6 a 14 anos de todas as redes de ensino utilizado no último monitoramento do PME e informação quanto à utilização dos dados do Censo Escolar;</p> <p>k) Número total de matrículas na educação em tempo integral no ensino fundamental, utilizado no último monitoramento do PME e informação quanto à utilização dos dados do Censo Escolar;</p> <p>l) Relação dos Centros de Educação Infantil (CEI) municipais e das escolas municipais, contendo a quantidade de turmas por série/ano, com o respectivo número de vagas registradas no último monitoramento do PME, discriminando as que desenvolvem a educação em tempo integral.</p> <p>m) Relação das escolas municipais, contendo: nome do diretor e vice-diretor e forma de escolha do gestor escolar.</p> <p>n) Ato de nomeação dos gestores das escolas públicas municipais;</p> <p>o) Programa/política/ações desenvolvidas pela SME para solução da distorção idade/ano no ensino fundamental;</p> <p>p) Planejamento da SME para a implementação da educação integral na rede pública municipal de ensino;</p> <p>q) Plano de Carreira dos profissionais da educação básica pública;</p> <p>r) Relação dos profissionais do magistério, contendo: nome, CPF, data de admissão, vínculo empregatício, lotação, nível de formação (médio, superior, pós-graduação), curso de formação (para os graduados e pós-graduados) e área(s) de conhecimento em que atuam;</p> <p>s) Incentivos concedidos pela SME para formação de profissionais da educação em nível superior e pós-graduação.</p> <p>t) Relação dos profissionais do magistério que estão cursando o nível superior (graduação ou pós-graduação) em decorrência dos incentivos concedidos pela SME;</p> <p>u) Editais para admissão de professores divulgados no período de 2015 a 2016, mediante concurso público para provimento de cargo efetivo e/ou processo seletivo para admissão em caráter temporário;</p> <p>v) Legislação municipal que discipline a gestão democrática da educação pública;</p> <p>w) Ato de constituição do Conselho Municipal de Educação (CME) e do Fórum Municipal de Educação (FME);</p> <p>x) Ato de nomeação dos atuais membros do CME e FME, atas das reuniões do CME e FME no ano letivo de 2017, comunicações</p> |
|--|---|

| | |
|--|---|
| | internas n. 52/2017, 55/2017 e 159/2017 da SME e Resolução da SME/005 de 22/09/2015; y) Relação das escolas municipais, indicando quais tem Conselho Deliberativo Escolar (CDE), Associação de Pais e Professores (APP) e Grêmio Estudantil (GE), bem como documento que registre a composição atual desses órgãos e respectivas atas de reuniões; z) Planilha Censo Escolar PME por Metas Município 2016, Metas e Estratégias PME 2017 e Indicadores Contribuições Municípios. |
|--|---|

Fonte: Adaptado pelo autor com base no processo de auditoria operacional n. RLA 18/00145109 realizado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC

A partir do levantamento empírico acima realizado, é possível verificar quais são as informações necessárias para o exercício de controle das políticas públicas nas áreas de saúde e educação, sem as quais restaria prejudicada a atividade de auditoria operacional conduzida pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

4.2 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS INFORMAÇÕES LEVANTADAS, A LEGISLAÇÃO E AQUELAS DISPONIBILIZADAS ELETRONICAMENTE PELOS MUNICÍPIOS ASSOCIADOS À AMESC

O recorte geográfico para os municípios componentes da AMESC se deu pelo motivo de ser a região de inserção tanto do autor quanto da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) e do seu Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD).

Antes de procedermos à comparação anunciada, cumpre demonstrar o total de despesas com empresa de software por município da AMESC, considerando pagamentos realizados do ano à empresa responsável pela manutenção do Portal de Transparência dos municípios (sem considerar pagamentos de restos ou inscrições em restos a pagar) – busca por credor, consoante tabela 2:

Tabela 2 - Despesas realizadas com empresa de software por município da AMESC – 2015-2019

| MUNICÍPIO | 2019 - R\$ | 2018 - R\$ | 2017 - R\$ | 2016 - R\$ | 2015 - R\$ |
|---------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Araranguá | 256.593,55 | 244.969,01 | 233.221,13 | 214.045,11 | 165.875,46 |
| Balneário Arroio do Silva | 87.424,50 | 67.651,33 | 59.930,33 | 59.930,74 | 48.305,96 |
| Balneário Gaivota | 214.502,09 | 191.432,80 | 174.704,07 | 174.288,36 | 126.447,93 |
| Ermo | 117.966,10 | 110.658,43 | 104.223,68 | 89.762,10 | 80.133,04 |
| Jacinto Machado | 178.217,32 | 158.078,58 | 156.582,78 | 136.034,76 | 118.656,07 |
| Maracajá | 147.253,52 | 128.206,10 | 125.805,41 | 94.872,58 | 80.647,26 |
| Meleiro | 89.857,64 | 86.339,71 | 83.754,61 | 80.597,58 | 64.914,07 |
| Morro Grande | 162.199,19 | 145.907,50 | 109.158,84 | 89.012,88 | 75.499,70 |
| Passo de Torres | 178.719,49 | 138.824,19 | 138.758,71 | 132.537,47 | 102.552,70 |

| | | | | | |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Praia Grande | 155.160,25 | 118.380,84 | 100.672,63 | 83.086,28 | 80.616,44 |
| Santa Rosa do Sul | 98.227,19 | 79.611,24 | 75.998,10 | 86.484,42 | 79.609,10 |
| São João do Sul | 153.768,51 | 135.345,74 | 103.308,37 | 86.313,40 | 73.081,76 |
| Sombrio | 46.878,87 | 42.804,41 | 36.851,42 | 33.990,72 | 29.950,52 |
| Timbé do Sul | 151.953,53 | 119.619,78 | 103.683,60 | 78.417,79 | 69.875,65 |
| Turvo | 186.793,02 | 163.180,52 | 153.141,23 | 124.658,58 | 111.380,65 |

Fonte: Portal da transparência de cada município consultado.

A transparência pública, na modalidade ativa, está contida no artigo 8º, parágrafo 1º, incisos I a VI, da Lei n. 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamentado pelo art. 7º, parágrafo 3º, incisos I a IX, do Decreto n. 7.724/2012.

Quadro 10 - Rol da transparência ativa disposto na LAI e no seu Regulamento

| | |
|--|---|
| LAI – L. 12.527/2011 – Art. 8º, § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput , deverão constar, no mínimo: | Decreto n. 7.724/2012 – Art. 7º, § 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre: |
| I - registro das competências e estrutura organizacional, <u>endereços</u> e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. | I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público; II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto; III - repasses ou transferências de recursos financeiros; IV - execução orçamentária e financeira detalhada; V - licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia; VII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; VIII - contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; e IX - programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT |

Fonte: BRASIL, 2020.

Além da LAI, a transparência ativa também é complementada, quando às informações referentes à gestão fiscal, pela Lei Complementar n. 101, de 04 maio de

2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, devidamente regulamentada pelo Decreto n. 10.540, de 05 de novembro de 2020, o qual revogou o Decreto n. 7.185, de 27 de maio de 2010 e trouxe maiores exigências quanto às informações que devem ser publicados relativas às despesas e às receitas:

Quadro 11 - Rol da transparência ativa disposto na LRF e no seu Regulamento

| | |
|--|---|
| <p>LRF - LC 101/2000 - Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:</p> | <p>Decreto n. 10.540/ 2020 - Art. 8ºO Siafic⁴⁷ deverá permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, no mínimo, das seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras:</p> |
| <p>os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.</p> <p>§ 1º A transparência será assegurada também mediante: [...]</p> <p>II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;</p> | <p>I - quanto à despesa:</p> <p>a) os dados referentes ao empenho, à liquidação e ao pagamento;</p> <p>b) o número do correspondente processo que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso;</p> <p>c) a classificação orçamentária, com a especificação da unidade orçamentária, da função, da subfunção, da natureza da despesa, do programa e da ação e da fonte dos recursos que financiou o gasto, conforme as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;</p> <p>d) os dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária;</p> <p>e) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com seu respectivo número de inscrição no CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, inclusive quanto aos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto na hipótese de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;</p> <p>f) a relação dos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e identificação por CPF ou CNPJ do conveniente, o objeto e o valor;</p> <p>g) o procedimento licitatório realizado, ou a sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do respectivo processo; e</p> <p>h) a descrição do bem ou do serviço adquirido, quando for o caso; e</p> <p>II - quanto à receita, os dados e valores relativos:</p> <p>a) à previsão na lei orçamentária anual;</p> <p>b) ao lançamento, observado o disposto no art. 142 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e no art. 52 e no art. 53 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, resguardado o sigilo fiscal na forma da</p> |

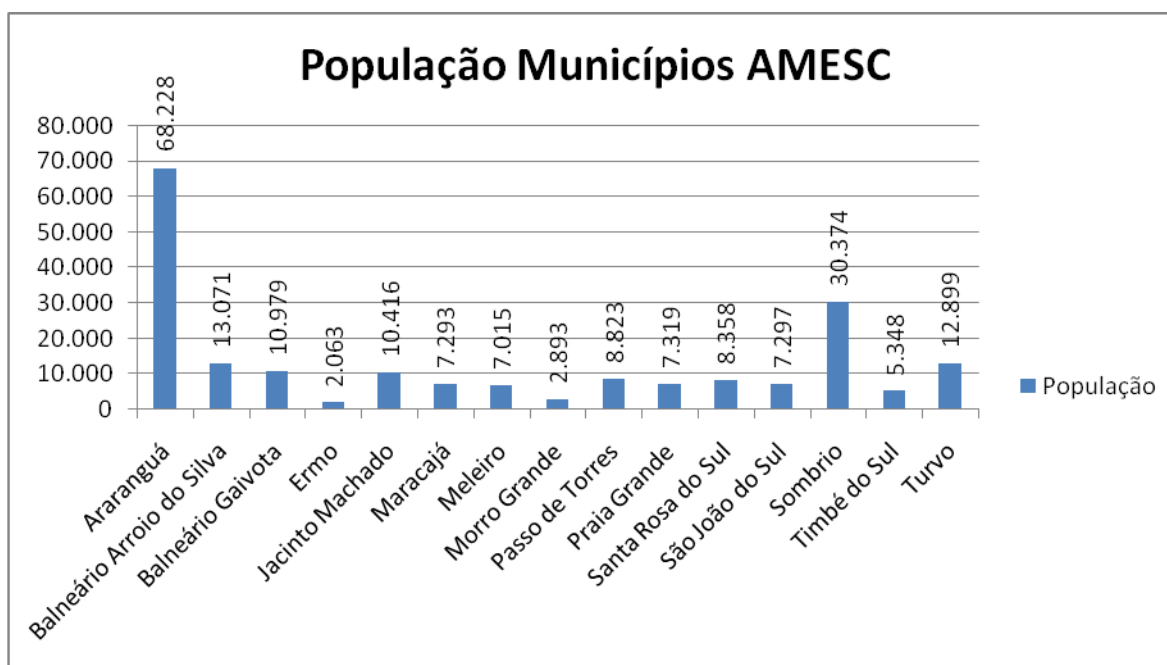
⁴⁷Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - Siafic.

| | |
|--|--|
| | legislação, quando for o caso; c) à arrecadação, inclusive referentes a recursos extraordinários; d) ao recolhimento; e e) à classificação orçamentária, com a especificação da natureza da receita e da fonte de recursos, observadas as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata o § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000. |
|--|--|

Fonte: BRASIL, 2020; BRASIL, 2021.

As informações levantadas no tópico 3.1 dessa dissertação foram aglutinadas num rol de 33 itens quanto à saúde e 37 itens envolvendo a educação, conforme pode ser observado pelo apêndice E. A partir disso, construiu-se uma tabela para finalidade de verificar a existência ou não dessas informações: primeiro quanto à existência de obrigação legal de transparência ativa e segundo, quanto à (in)existência, de forma total ou parcial, dessas informações no portais digitais dos municípios associados à AMESC, a qual pode ser verificada no apêndice F.

Gráfico 2 - População municípios AMESC acima de 10.000 habitantes



Fonte: Elaborado pelo autor com informações provenientes do IBGE/2019, consoante Apêndice A

O gráfico 2 traz a população de cada município associado à AMESC. Nele é possível perceber que 09 dos 15 municípios analisados possuem população inferior a 10 mil habitantes: Ermo, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, Santa Rosa do Sul, São João do Sul e Timbé do Sul, não sendo esses, portanto, obrigados à divulgação, por meio de portais eletrônicos acessados pela internet, no âmbito de suas competências, de informações de interesse público coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, conforme a LAI.

Os levantamentos estão dispostos na tabela 3 abaixo, a qual se baseia para análise e discussão dos resultados:

Tabela 3 - Análise da existência dos requisitos de informação nas áreas de saúde e educação no portais digitais dos municípios associados à AMESC

| INF ⁴⁸ /MUN ⁴⁹ | LEG | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
|--------------------------------------|-----------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Saúde | ----- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| INF 1.01 | P ⁵⁰ | P | P | A | A | A | A | A | P | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.02 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.03 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.04 | A | P | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.05 | A | E | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.06 | P | P | A | A | A | A | A | A | P | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.07 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.08 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.09 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.10 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.11 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.12 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.13 | E | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P |
| INF 1.14 | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P |
| INF 1.15 | E | E | E | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.16 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.17 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.18 | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E |
| INF 1.19 | A | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P |
| INF 1.20 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.21 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.22 | A | E | E | E | A | E | E | A | A | A | A | A | A | A | A | E |
| INF 1.23 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.24 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |

⁴⁸Para verificar a descrição de cada item referente à informação analisada, consultar apêndice E.

⁴⁹Municípios analisados: 01 – Araranguá; 02 - Balneário Arroio do Silva; 03 - Balneário Gaivota; 04 - Ermo; 05 - Jacinto Machado; 06 - Maracajá; 07 - Meleiro; 08 - Morro Grande; 09 - Passo de Torres; 10 - Praia Grande; 11 - Santa Rosa do Sul; 12 - São João do Sul; 13 - Sombrio; 14 - Timbé do Sul; 15 - Turvo

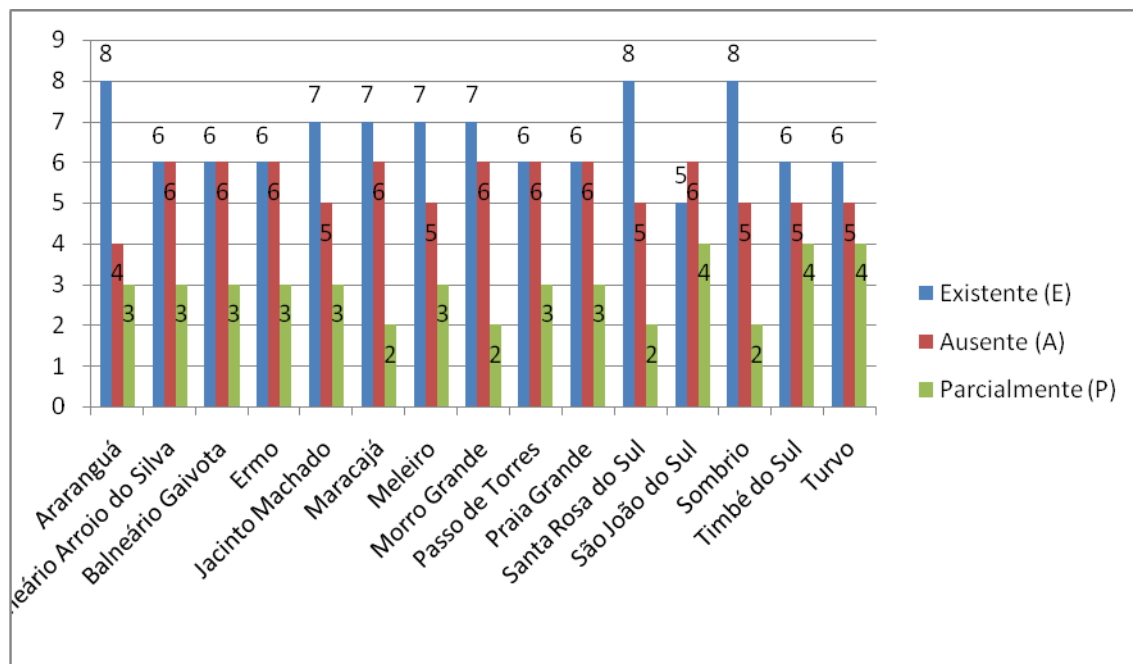
⁵⁰Consulta na web ao portal eletrônico - informação existente (E), existe parcialmente (P) ou ausente (A) análise quanto exigência legal de transparência ativa da informação segundo a Legislação (LEG) – exige (E), exige parcialmente (P) ou ausente exigência (A).

| | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| INF 1.25 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.26 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.27 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.28 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.29 | A | E | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.30 | E | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P | P |
| INF 1.31 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 1.32 | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E |
| INF 1.33 | A | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E |
| Educação | ----- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| INF 2.01 | E | E | A | A | E | E | A | A | A | A | A | E | A | E | E | P |
| INF 2.02 | E | P | P | P | P | P | E | P | E | P | P | E | P | E | P | P |
| INF 2.03 | A | A | A | A | A | E | E | A | A | E | A | E | A | E | E | A |
| INF 2.04 | E | A | A | A | A | A | A | E | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.05 | E | E | E | E | A | E | E | E | E | E | E | E | P | E | P | E |
| INF 2.06 | E | E | A | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E |
| INF 2.07 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.08 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.09 | A | A | P | A | A | A | A | A | A | E | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.10 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | E | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.11 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.12 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.13 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.14 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.15 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.16 | A | E | A | E | A | E | A | A | A | E | E | E | A | A | E | E |
| INF 2.17 | E | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.18 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.19 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.20 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | E | A | E | E | A |
| INF 2.21 | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E |
| INF 2.22 | E | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.23 | A | A | A | A | E | A | P | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.24 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.25 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.26 | E | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.27 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.28 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.29 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.30 | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E |
| INF 2.31 | A | P | P | P | P | P | A | A | A | E | A | P | P | P | P | P |
| INF 2.32 | A | P | P | P | P | P | P | A | P | P | P | P | P | P | P | P |
| INF 2.33 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.34 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.35 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.36 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |
| INF 2.37 | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A | A |

Fonte: Realizada pelo autor a partir da análise dos portais digitais oficiais dos municípios em outubro/2020 através dos links constantes no Apêndice D.

A partir do levantamento e análise comparativa realizada nos portais digitais oficiais dos municípios associados à AMESC, foi possível realizar alguns diagnósticos, os quais se passam a apresentar adiante:

Gráfico 3 - Panorama municípios AMESC quanto ao rol mínimo de transparência ativa previsto em legislação

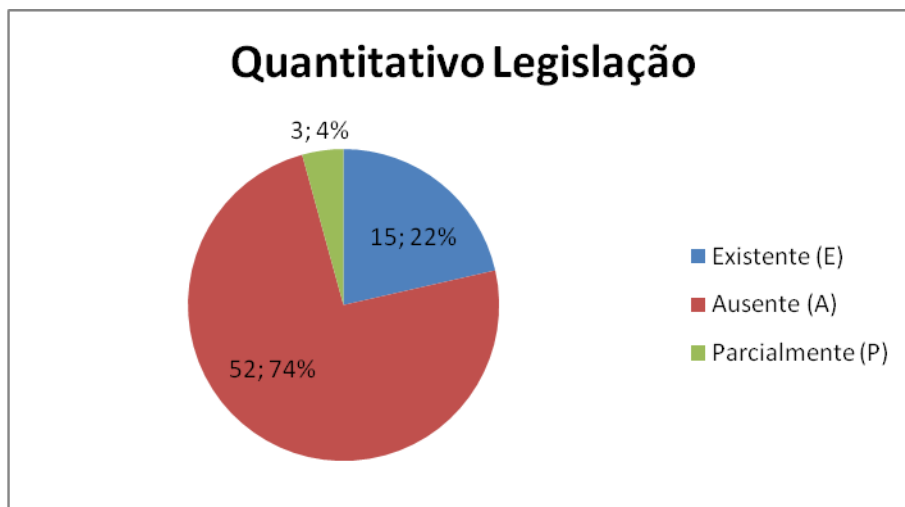


Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 3 elucida, de forma individualizada por município associado à AMESC, a quantidade de informações consideradas por situação: existente (E), ausente (A) ou parcialmente existente (P), quanto aos itens onde há obrigatoriedade legal de transparência ativa, consoante apontado na coluna denominada “LEG” da tabela 3.

É possível perceber certa homogeneidade entre os municípios, com pequena variação entre os itens, em grande parte explicada pela similaridade/padronização observada entre os modelos utilizados enquanto portais digitais oficiais.

Do gráfico, nota-se que ainda há descumprimento parcial por parte dos municípios quanto há disponibilização ativa de determinados requisitos de informação, mesmo havendo previsão legal para tanto.

Gráfico 4 - Quantitativo quanto à exigência legal de transparência ativa municipal

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pelo gráfico 4, percebe-se que a não disponibilização das informações, ainda que, pelo menos, de forma puramente técnica, decorre também pelo fato da legislação atual não a exigir e/ou pela cultura de não transparência governamental voluntária.

Verifica-se, assim, que os municípios analisados tendem a disponibilizar ativamente, na sua maioria, somente as informações quando há obrigatoriedade legal.

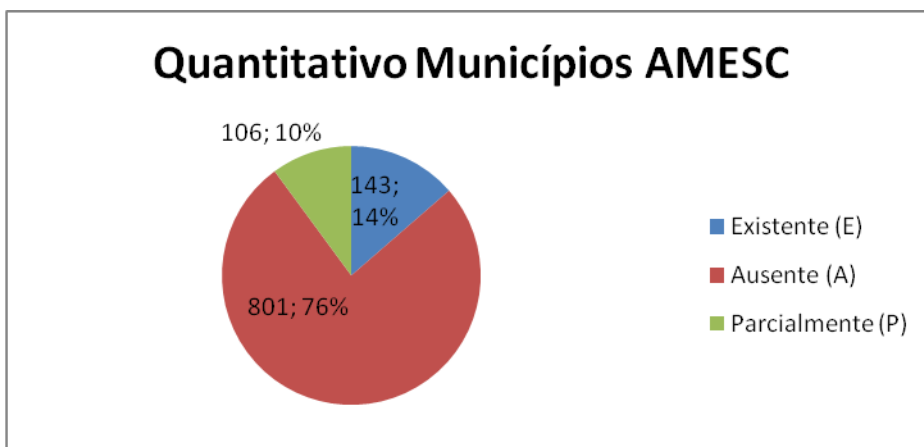
Nesse sentido, apurou-se que em 74% dos requisitos de informação levantados e necessários ao controle social de políticas públicas nas áreas da saúde e educação, não há previsão legal que exija a transparência ativa.

Importante salientar que a não disponibilização de forma ativa da informação não impediria por si só a realização de controle social de políticas públicas, pois, desconsiderados os obstáculos e as resistências oferecidas por parte dos gestores com dever de transparência (o que somente se faz pela discussão teórica), poder-se-ia utilizar dos instrumentos de acesso à informação e transparência passiva para obtê-la.

Contudo, a questão que aqui se coloca é a seguinte: por que não ampliar o rol de transparência ativa por meio digital? Já que isso seria perfeitamente possível a partir da incorporação de modelo de governo digital e aberto, bem como de cultura de transparência que promova, de fato, o controle social.

Parece ficar evidente a falta de vontade ou disposição para modificação, seja por meio da lei ou voluntariamente, dessa cultura de transparência mínima. A quem afinal interessa esse *status quo* da transparência? Certamente à sociedade que não.

Gráfico 5 - Quantitativo da AMESC quanto às informações existentes, ausentes ou parcialmente existentes



Fonte: Elaborado pelo autor.

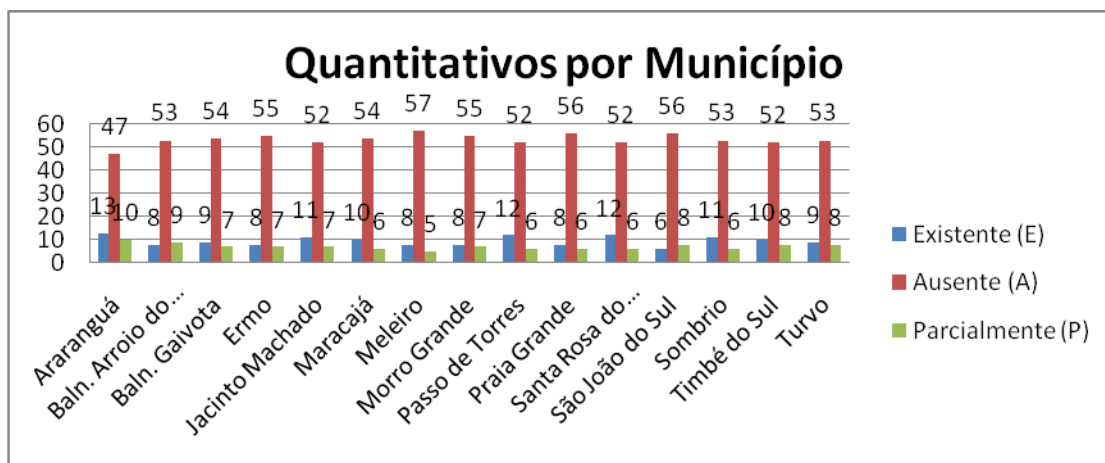
A partir do gráfico 5 se visualiza um panorama geral da existência total, parcial ou da ausência quanto a todos os requisitos de informação apurados nos portais digitais oficiais dos quinze municípios associados à AMESC.

Denota-se que 76% dos requisitos de informação não foram localizados nos portais digitais dos municípios pesquisados, 10% foram encontrados de forma parcial e 14% foram totalmente localizados.

Portanto, conforme dito anteriormente, percebe-se que não há nos municípios analisados cultura de transparência ativa voluntárias das informações necessárias para a realização do controle social de políticas públicas nas áreas da saúde e da educação.

Desse modo, pela situação atual, o controle social resta dependente do acesso à informação via transparência passiva, a qual, muito embora haja disposição legal na LAI quanto ao prazo para o seu atendimento, constantemente não é atendido ou é negado sem fundamentação adequada, seja em âmbito municipal, estadual ou federal, tal como muito bem apontou, nessa última esfera, o relatório produzido pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas - FDAIP citado no tópico 3.3 desta dissertação.

Gráfico 6 - Quantitativos por município das informações existentes, ausentes ou parcialmente existentes



Fonte: Elaborado pelo autor

O gráfico 6 individualiza por município o exposto no gráfico 5. A partir dele, vislumbra-se, tal como observado pelo gráfico 3, considerável grau de homogeneidade entre os municípios, com pequena variação entre os itens, na maior parte explicada pela similaridade/padronização existente entre os modelos utilizados enquanto sítios digitais oficiais.

Pois bem, durante o levantamento e a análise comparativa realizada, da qual resultou, como já dito, a tabela 3, passou-se a também observar a forma como a informação estava disposta nos portais digitais governamentais, isto é, se as informações, quando existentes, apresentavam a ideia de comunicação e eram de fato transparentes.

Colaciona-se, nesse aspecto, alguns achados exemplificativos nos portais digitais de determinados municípios associados à AMESC durante a realização da coleta e comparação desta pesquisa.

O portal digital do município de Araranguá/SC apresentou na seção “Secretária de Educação, Cultura e Esportes” uma tabela denominada “Unidades Escolares” na qual se relaciona os nomes dessas unidades, bem como disponibilizou em arquivo de formato *.pdf* os seus respectivos endereços, consoante figuras 4 e 5.

Figura 4 - Unidades Escolares na seção Secretária de Educação

Secretaria de Educação, Cultura e Esportes

Página Inicial

Equipe

Notícias

Licitações

Concursos

Arquivos

Documentos

Atividades on-line

Unidades Escolares

Educação On-line

Etapas e Modalidades de Ensino

Matrículas

Unidades Escolares

Atualizado em 22/06/2020 às 14:00

Unidades de Ensino Municipais

| Centro de Educação Infantil | |
|-----------------------------|--|
| 1. | C.E.I. CANTINHO DO AMOR |
| 2. | C.E.I. CIDADE ALTA |
| 3. | C.E.I. CIDADE ENCANTADA |
| 4. | C.E.I. CRIANÇA FELIZ |
| 5. | C.E.I. DA TIA VALDA |
| 6. | C.E.I. DONA VALDA PAGNAN |
| 7. | C.E.I. GENTE INOCENTE |
| 8. | C.E.I. JARDIM CIBELI |
| 9. | C.E.I. LEDA DA SILVA MACHADO |
| 10. | C.E.I. MARIA E JOÃO |

Fonte: Portal Executivo Município de Araranguá/SC.

Figura 5 - Listagem endereços das respectivas unidades escolares

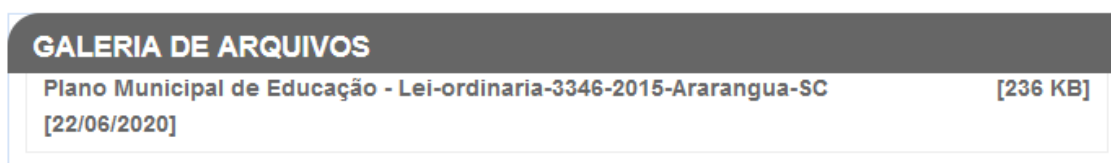
GALERIA DE ARQUIVOS

| | |
|---|---------|
| Endereços das unidades escolares [18/06/2020] | [78 KB] |
| Unidades Escolares - 2020 [18/06/2020] | [69 KB] |

Fonte: Site oficial do município de Araranguá/SC – seção referente à Secretaria de Educação⁵¹.

Apesar de ser um dos poucos casos em que houve maior detalhamento quanto às unidades escolares existentes no município, também não há nenhuma informação disponível quanto à quantidade de alunos matriculados, vagas disponíveis, registros fotográficos e de infraestrutura, bem como informações quanto à composição da diretoria escolar, do Conselho Municipal de Educação (CME), da Associação de Pais e Professores (APP), do Conselho Deliberativo Escolar (CDE) e Grêmio Estudantil (GE), o que facilmente poderia ser disponibilizado de forma digital para toda a sociedade.

⁵¹ Disponível em: <<https://www.ararangua.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaItem/144766>>. Acesso em: 11 out. 2020.

Figura 6 - Plano municipal de Educação do município

Fonte: Portal Executivo Município de Araranguá/SC⁵².

O município de Araranguá/SC também disponibilizou na seção referente à Secretaria de Educação, o arquivo *.pdf* que contém o Plano Municipal de Educação vigente, segundo se verifica pela figura 6.

Outros municípios associados à AMESC também disponibilizaram o referido plano, mas apenas pelo portal do Poder Legislativo, o qual se encontra junto de toda a legislação aprovada no âmbito municipal, sem separação temática ou recurso tecnológico que facilite a busca por documentos da Educação.

A importância dessa disponibilização no próprio espaço digital dedicado à Educação está no fato de tornar intuitiva a busca dos cidadãos e a localização dos documentos referentes à matéria e contribui para o controle social de políticas públicas nessa área.

Contudo, frisa-se mais uma vez que o mero acesso à informação dos documentos técnicos, sem uma adaptação para linguagem comum ou utilização de uma didática mais voltada para transmissão das informações à sociedade, não resulta em transparência, apesar de já ser considerado avanço, quando comparada a situação dos demais municípios.

⁵² Disponível em:

<https://www.ararangua.sc.gov.br/uploads/249/arquivos/1824329_Plano_Municipal_de_Educacao___Lei_ordinaria_3346_2015_Ararangua_SC.pdf>. Acesso em 11 out. 2020.

Figura 7 - Painel Ouvidoria com publicação dos registros realizados

The image shows a web interface for an 'Ouvidoria' (Ombudsman) system. At the top, there is a header with a question mark icon and the word 'Ouvidoria'. Below this are three main navigation buttons: 'Enviar Ouvidoria' (red), 'Acompanhar Ouvidoria' (green), and 'Relatórios da Ouvidoria' (dark blue). Underneath is a sub-header 'Relatórios do(a) Ouvidoria' with a printer icon. The main content area is titled 'Ouvidoria' and contains a table of reports. Each row in the table lists a report title and provides download options for 'MESES', 'CSV', and 'PDF'.

| Ouvidoria | |
|---------------------------|---------------|
| Relatório - Todos os Anos | CSV PDF |
| Relatório - Ano de 2020 | MESES CSV PDF |
| Relatório - Ano de 2019 | MESES CSV PDF |
| Relatório - Ano de 2018 | MESES CSV PDF |
| Relatório - Ano de 2017 | MESES CSV PDF |

Fonte: Portal do Poder Legislativo do Município de Jacinto Machado/SC

A partir da figura 7, é possível verificar que o município de Jacinto Machado/SC disponibiliza, no portal do Poder Legislativo, na seção referente à “Ouvidoria”, a possibilidade de acompanhar todos os envios feitos pelos cidadãos de sugestões, reclamações ou elogios, bem como a resposta dada pela gestão municipal.

Essa ferramenta possui fundamental papel para o exercício do controle social, pois a partir dela, mas não exclusivamente, é possível levantar informações junto à comunidade no tocante às demandas do município, além de verificar o encaminhamento dado pelo ente público, de forma de contribuir com a priorização e a realização de auditorias sociais.

Figura 8 - Informações, documentos e atas do Conselho Municipal de Saúde

Página do Conselho Municipal de Saúde.

[Deliberação CMS prorrogação Alvará Sanitário](#)

Próxima reunião dia xx/xx/xxxx as 07:30 no auditório da Unidade de Saúde Bom Pastor

Documentos Relacionados:

| |
|-----------------------------------|
| Regimento Interno |
| O Conselho |
| Decreto 8219/2017 |
| Decreto 8745/2019 |
| Lei 1363/1992 |

Atas Do Conselho:

| |
|--------------------------------|
| Atas 2020 |
| Ata 11/08/2020 |
| Ata 14/07/2020 |

Fonte: Página do Conselho Municipal de Saúde do município de Araranguá/SC.

Dentre os quinze municípios analisados, apenas o município de Araranguá/SC detinha página digital oficial e com domínio governamental (.gov) destinada ao Conselho Municipal de Saúde - CMS, conforme figura 8.


A referida página contém alguns documentos importantes do CMS, tais como atas, regimento interno, legislação aplicável e deliberação referente à prorrogação de alvará sanitário.

A informação quanto à próxima reunião a ser realizada estava sem preenchimento, conforme se observa pela figura citada.

Não há informação a respeito do planejamento realizado pelo CMS para monitoramento da saúde ou referente à atual composição dos seus membros ou publicação dos resultados de suas atividades.

Portanto, apesar de haver elogiável avanço na utilização dos mecanismos digitais para acesso à informação referente ao CMS do município, considerando ainda os demais da mesma microrregião, muito há o que ser feito para alcançar o patamar de efetiva transparência.

Figura 9 - Balanço físico dos materiais e medicamentos nas unidades de saúde do município em 02/2020



SECRETARIA MUNICIPAL DA SAUDE DE ARARANGUA - SC
Secretaria de Desenvolvimento

Balanço Físico

Filtros: Competência Inicial: 202001 Competência Final: 202002 Ordenado por: Código Quebra por: UPS

UPS: ALMOXARIFADO DE MATERIAIS (103)

Competência: 202001

| Material | Estoque Inicial | Compra | Transferência Entrada | Devolução Fornecedor | Transferência Saída | Saídas | Devolução Saídas | Acerto | Estoque Final |
|---|-----------------|--------|-----------------------|----------------------|---------------------|--------|------------------|--------|---------------|
| SORO GLICOFISIO - 250 ML (150.1) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SORO GLICOSADO - 250 ML (151.2) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ABAIXADOR DE LINGUA - MADEIRA PACOTE COM 100 UNIDADES (185.1) | 66 | 0 | 0 | 0 | 10 | 9 | 0 | 0 | 47 |

Fonte: Portal oficial do Conselho Municipal de Saúde do município de Araranguá/SC⁵³.

Ainda na seção referente ao CMS do município de Araranguá/SC foi possível encontrar um documento (.pdf), ainda que desatualizado (emissão em 02/2020), que contém o balanço físico dos materiais e medicamentos disponíveis nas unidades de saúde do município, conforme figura 9.

Mais uma vez, apesar de ser considerado um avanço, pois foi o único município da microrregião em que se encontrou aludida informação, para efeito de transparência, poderia ter sido disponibilizado também na seção própria da Secretaria da Saúde e não somente no CMS, além de que poderia ser utilizado de ferramentas tecnológicas para produção de gráficos ou similar que retratasse de forma mais didática a estoque de medicamentos e materiais contidos nas unidades de saúde do município.

Figura 10 - Informação desatualizada quanto ao Plano Plurianual – PPA do Município de Santa Rosa do Sul

PPA

Publicado em 07/10/2014 às 17:34 - Atualizado em 07/10/2014 às 17:50

GALERIA DE ARQUIVOS

PPA_2014_2017

[633 KB]

[07/10/2014]

⁵³ Disponível em: <<http://saude.ararangua.sc.gov.br/intranet/medicamentos/balanco.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2020.

Fonte: Site oficial do Poder Executivo do município de Santa Rosa do Sul – Acesso em 18 out. 2020.

Os planos (Plano Plurianual - PPA), os orçamentos (Lei Orçamentária Anual - LOA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO)⁵⁴, as prestações de contas, o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária - RREO e o relatório de gestão fiscal - RGF são documentos referentes à transparência da gestão fiscal, conforme artigo 48, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Assim, segundo consta na figura 10, o Poder Executivo do município de Santa Rosa do Sul/SC mantém disponibilizado o documento (.pdf) referente ao seu PPA de 2014/2017, contudo de forma desatualizada, com última atualização registrada em 07/10/2014.

Apesar disso, felizmente, no portal do Poder Legislativo do mesmo município, foi possível localizar o PPA de 2018/2021, bem como sua tramitação e votação.

Acontece que tal documento, na maioria dos casos, é dotado de uma linguagem técnica, quando muito, apenas compreensível para cidadãos com considerável domínio e conhecimento em Direito Financeiro e em Contabilidade Pública, o que, ainda assim, dificulta a compreensão, quando não acompanhado de respectivas notas explicativas.

Isso porque muitas vezes apenas a disposição de números e rubricas não traz a exata e necessária compreensão da situação orçamentária do ente público, sendo

⁵⁴ Consoante artigo 165, da CF, com reprodução obrigatória e devidas adaptações de esfera, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.”

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 2020)

necessária a explicação clara da metodologia utilizada, ou, então, a produção de gráficos ou outras formas mais didáticas de exposição de dados.

Figura 11 - Pesquisa de opinião agosto de 2019

Pesquisa de Opinião agosto de 2019

Atualizado em 23/08/2019 às 10:16

Mais de 63% dos moradores de Maracajá aprovam a forma de administrar, apenas 19,4% avaliam de forma negativa e 57,4% confiam na atual administração municipal de Maracajá. Os dados integram pesquisa divulgada nesta quinta-feira (22).

A consulta mensurou a opinião popular sobre medidas que estão sendo articuladas, como a terceirização de serviços de saúde, regulamentação do serviço funerário municipal e fim do fundo próprio de previdência dos servidores.

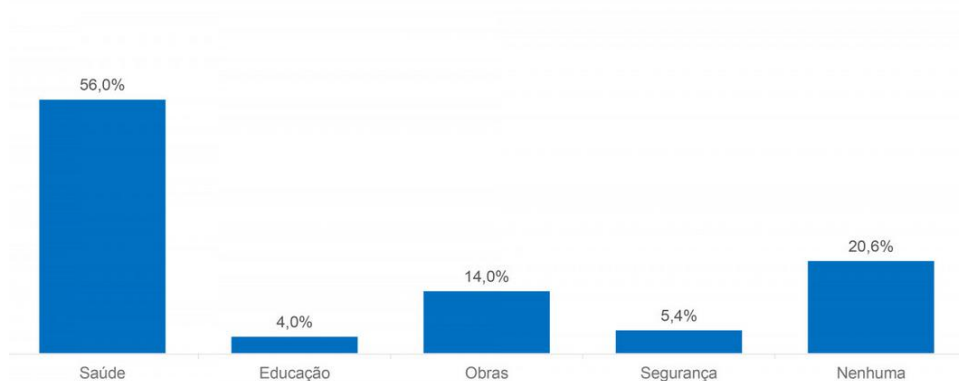


A pesquisa foi realizada nos dias 13 e 14 deste mês, em todas as regiões da cidade, aplicada pelo Instituto de Pesquisa Catarinense (IPC), com margem de confiança de 95%.

Fonte: Portal do Município de Maracajá/SC.

Figura 12 - Pergunta da Pesquisa de Opinião realizada

Na sua opinião, qual das áreas abaixo apresenta **MAIOR PROBLEMA** no município?



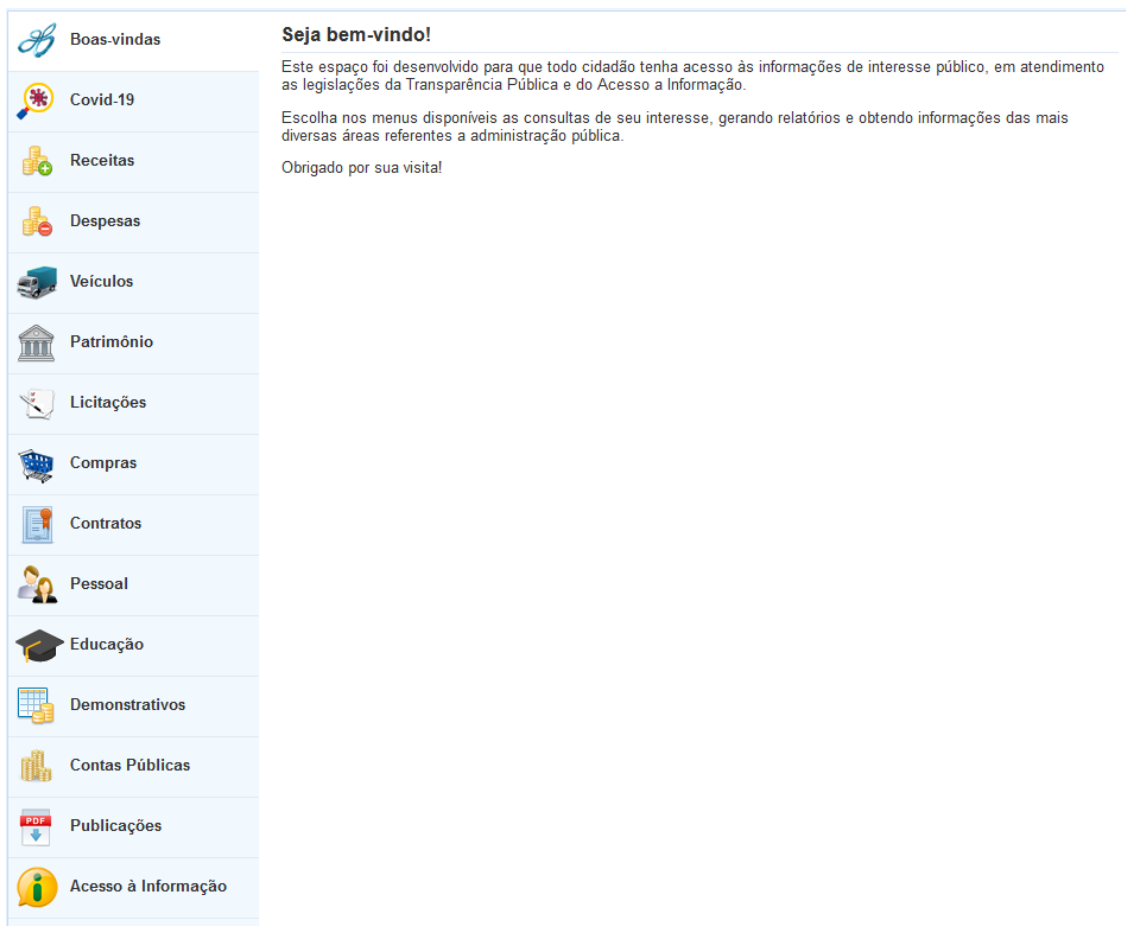
Fonte: Portal do Município de Maracajá/SC.

As figuras 11 e 12 se referem a uma pesquisa realizada e publicada pelo município de Maracajá/SC em agosto de 2019, mediante a contratação de uma empresa privada, para levantamento de opinião e oitiva de demandas junto à população.

A iniciativa possui seu destaque quando analisada pela ótica da participação popular, contudo há que se ressaltar que referida pesquisa realizada teve seu custo financeiro suportado pelo município, o qual poderia ser evitado se os portais tivessem ferramenta de pesquisa de opinião permanente e acessível à população de forma intuitiva e simples.

Além disso, poder-se-ia ter disponibilizado, após o levantamento de opinião publicado, informações referentes aos encaminhamentos dados pela gestão municipal ou, no mínimo, quanto à atual situação das demandas, especialmente, no ente em análise, na saúde, na medida em que 56% dos entrevistados afirmaram ser a área com “maior problema”.

Figura 13 - Layout padrão Portal de Transparência dos municípios AMESC



Fonte: Portal da Transparência do Município de Sombrio/SC.

A figura 13 representa o *framework* utilizado por todos os municípios associados à AMESC como portal da transparência, sendo desenvolvido e fornecido pela mesma empresa privada, a qual foi contratada individualmente por cada um deles.

O portal contém praticamente as mesmas opções de navegação em todos os municípios analisados, com pequena inclusão ou alteração de itens em um ou outro município.

Percebeu-se certa diferença no tocante à alimentação das informações por cada um dos municípios analisados, pois nem sempre quando o item que possuía opção ou link para consulta estava com a informação de fato disponível ou se encontrava atualizada, a exemplo das figuras 15 e 18.

Figura 14 -Filtros para pesquisa de Despesas Públicas

Despesas

Aqui você tem acesso às informações das despesas administradas pela entidade.



-
- | | |
|---|--|
| ▶ Despesas por credor | ▶ Execução de despesa |
| ▶ Execução de programas | ▶ Gastos diretos de governo |
| ▶ Gastos diretos por despesa | ▶ Gastos diretos por favorecido |
| ▶ Gastos diretos por órgão | ▶ Gastos diretos por projeto/atividade |
| ▶ Transferências financeiras a terceiros | ▶ Relação de despesas empenhadas, liquidadas e pagas |
| ▶ Ordem cronológica de empenhos | ▶ Despesas com diárias e passagens |
| ▶ Despesas com diárias e passagens por credor | ▶ Adiantamento de despesas, gastos com cartão corporativo e outros suprimentos de fundos |

Fonte: Portal da Transparência do Município de Sombrio/SC.

O conhecimento das despesas públicas é fundamental para o exercício do controle social de políticas públicas, qualquer que seja a área analisada.

O portal de transparência utilizado pelos municípios associados à AMESC oferece, dentro do menu “despesas”, alguns filtros ou opções conforme se vislumbra pela figura 14, dentre as quais se destaca a consulta “por credor” e “por projeto/atividade”.

Figura 15 - Gastos diretos por projeto/atividade

| Gastos diretos por projeto/atividade até Outubro de 2020 | | Imprimir  |
|---|--|--|
|  Filtros utilizados para elaboração da consulta: Entidade: Todas Ano: 2020 Mês: Outubro | | |
| Total pago destinado pela entidade: Todas | | R\$ 72.879.937,19 |
| Função | Projeto Atividade | Pago (R\$) |
| Saúde | 1003 - Aquisição de Veículos para Saúde | 325.970,00 |
| Saúde | 1005 - Aquisição de Equipamentos para a Saúde | 21.552,00 |
| Saúde | 2024 - Atendimento de Saúde Básica | 12.068.148,28 |
| Saúde | 2025 - Serviço Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar | 2.599.791,31 |
| Saúde | 2026 - Assistência Farmaceutica Básica | 618.953,03 |
| Saúde | 2027 - Serviço de Vigilância em Saúde | 186.503,12 |
| Saúde | 2028 - Serviço de Vigilância Sanitária | 94.194,20 |
| Saúde | 2059 - Enfrentamento da Emergência COVID19 | 1.678.663,49 |
| Educação | 1007 - Refrma e Ampliação da Rede Física do Ensino Fundamental | 1.149.652,32 |
| Educação | 1008 - Refrma e Ampliação da Rede Física do Ensino Infantil | 161.850,00 |
| Educação | 2029 - Gestão da Secretaria de Educação | 531.125,41 |
| Educação | 2030 - Manutenção do Ensino Fundamental | 10.563.983,74 |
| Educação | 2031 - Manutenção do Ensino Infantil - Creche | 5.113.221,40 |
| Educação | 2032 - Manutenção do Ensino Infantil - Pré-escola | 1.940.164,08 |
| Educação | 2033 - Manutenção do Ensino Especial | 731.506,57 |
| Educação | 2034 - Manutenção do Transporte Escolar | 348.123,57 |
| Educação | 2035 - Alimentação Escolar | 425.274,06 |
| Educação | 2036 - Apoio ao Ensino Superior | 5.705,89 |
| Educação | 2037 - Pagamento de Estagiários | 663.969,63 |

Fonte: Portal da Transparência do Município de Sombrio/SC.

A consulta dos gastos por projeto/atividade detalha por função (Saúde ou Educação, por exemplo), tal como exposto na figura 15, os gastos realizados por cada projeto/atividade e os respectivos montantes totalizados em reais (R\$).

Há ainda opção de clicar no link do projeto/atividade para detalhar os credores das despesas efetuadas e seu CNPJ.

Contudo, não se verificou opção que redireciona o cidadão para o contrato administrativo firmado ou para as notas fiscais de serviço/obra realizada, com especificação do que foi contratado ou, ainda, registros fotográficos da sua entrega ou do seu recebimento.

O atendimento desse ponto, na verdade, certamente dependeria de uma reformulação da cultura e dos portais de transparência utilizados, a fim de possibilitar e

de estimular esse tipo de alimentação por parte dos servidores municipais de forma automatizada ou manual, quando necessária, de forma simples e prática.

Figura 16 -Balanços Orçamentários sem atualização

Contas públicas

Olá! Selecione as informações abaixo e clique em consultar para exibir os dados.

Relatório: *

Balanços Orçamentários

Ano: 2017

Tipo de período: Todos

Período: - Selecione -

2017

2016

2015

2014

2013

2010

2000

ar

Fonte: Portal da Transparência do Município de Sombrio/SC.

O portal da transparência oferece opção para consulta dos Balanços Orçamentários do município, contudo, no caso do município de Sombrio/SC, encontravam-se disponíveis somente os referentes aos anos de 2000, 2010 e 2013/2017, segundo se verifica pela figura 16.

Figura 17 - Educação

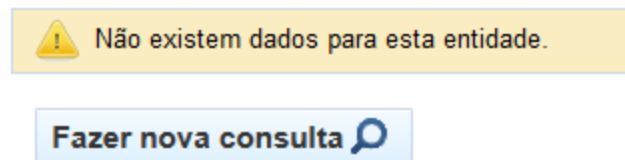
Educação
Consulte as informações referentes a educação municipal.

- ▶ [Obras da educação](#)
- ▶ [Contratos da educação](#)
- ▶ [Compras diretas da educação](#)
- ▶ [Licitações da educação](#)
- ▶ [Despesas orçamentárias da educação](#)

Fonte: Portal da Transparência do Município de Sombrio/SC.

Figura 18 - Resultado consulta de obras da educação

Consulta de obras da educação



Fonte: Portal da Transparência do Município de Sombrio/SC.

As figuras 17 e 18 retratam outra situação comum verificada nos portais dos municípios analisados: a existência formal de link ou filtro para acesso à informação não significa que ela esteja de fato disponível.

No caso da Educação, há no portal da transparência do município de Sombrio/SC alguns filtros específicos para pesquisa, tais como “obras da educação”, “contratos da educação”, “compras diretas da educação”, “licitações da educação”, “despesas orçamentárias da educação”.

Tal iniciativa, de fato, contribui para a transparência, pois torna mais intuitiva a busca pelo cidadão de informações por área ou por política pública.

Contudo, o fato é que, apesar de o filtro existir, ao clicar em “obras da educação”, retornou-se a mensagem: “não existem dados para esta entidade”, o que, no fim, não resultou em avanço real para transparência.

Figura 19 - Layout Legislativo



Fonte: Portal do Poder Legislativo do município de Turvo/SC.

Figura 20 - Pesquisa de Atos Legislativos

Fonte: Portal do Poder Legislativo do município de Turvo/SC.

Além do portal de transparência, com *layout* próprio, há os portais específicos dos Poderes Executivo e Legislativo de cada ente municipal analisado.

Nas figuras 19 e 20, retratam-se o portal do Poder Legislativo do município de Turvo/SC, o qual adota modelo de portal similar aos dos demais municípios associados à AMESC.

É possível perceber alguns menus, tais como “atividades legislativas”, “vereadores”, “transparência” e uma aba para “pesquisa” dentro do portal (cf. figura 19)

Na aba “pesquisa” (cf. figura 20), é possível definir alguns filtros, tais como “tipo de matéria”, “número”, “ano”, “autoria”, “palavras-chave” e “situação”.

A inclusão de palavras-chave não necessariamente implica na possibilidade de buscar por temas, uma vez que a pesquisa retorna todos os atos legislativos que contém aquela palavra, mesmo que não sejam da área pesquisada.

Por exemplo, ao pesquisar com a palavra-chave “educação”, retornam-se documentos referentes a diversas áreas, tais como saúde, cultura, esporte, etc., que contenham em alguma parte de seu documento a palavra a educação, o que torna a busca extremamente difícil e não intuitiva.

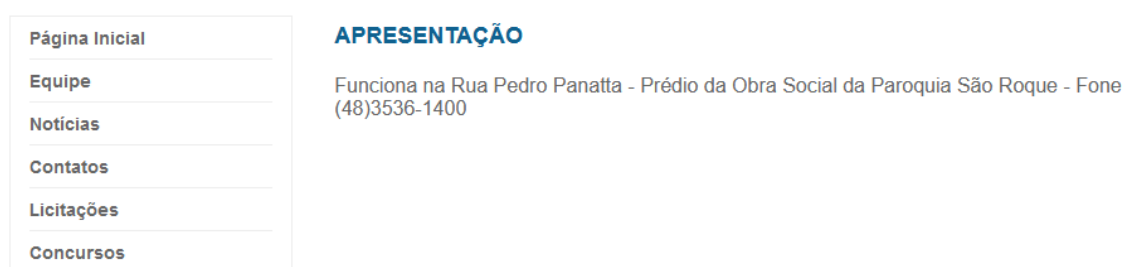
Os documentos não possuem classificações ou utilização de etiquetas temáticas, que poderiam ser utilizados para criação de um filtro específico por tema, o que facilitaria a busca por assuntos específicos, e, por conseguinte, contribuiria para a transparência e, assim, para o controle social.

Figura 21 - Layout Poder Executivo

Fonte: Portal do Poder Executivo do município de São João do Sul/SC.

Figura 22 - Secretaria de Saúde

Secretaria de Saúde



Fonte: Portal do Poder Executivo do município de Timbé do Sul/SC.

Da mesma forma que verificado no Legislativo, os portais digitais do Executivo de cada um dos municípios associados à AMESC adotam padrão similar ao exposto na figura 21.

Constam no portal do Executivo do município de São João do Sul/SC alguns menus, tais como “município”, “governo”, “transparência”, “carta de serviços”, “contato”.

Tais menus, contudo, em geral, fornecem informação bastante superficial, em alguns casos, limita-se a informar telefone e/ou e-mail para contato das Secretarias ou endereço com horários de atendimento para comparecimento presencial.

Pois bem, uma vez realizados os comentários decorrentes da análise comparativa entre os atuais portais digitais mantidos pelos municípios membros da AMESC com as informações exigidas pela legislação aplicável, bem como aquelas

extraídas a partir da análise empírica das auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no âmbito municipal nas áreas de saúde e educação, pode-se realizar alguns apontamentos conclusivos:

a) *Os municípios tendem a cumprir, em geral, tão somente o acesso à informação quanto ao rol de informações previsto na legislação que disciplina a sua disponibilização de forma ativa, porém isso não quer dizer que produzam transparência a partir da ideia de comunicação.*

Reitera-se o conceito de transparência aqui trabalhado, assim entendida enquanto informação que produz comunicação entre governantes e governados, os municípios.

A partir dessa acepção e considerando a análise realizada nesse trabalho, tem-se que os municípios, em geral:

- não sistematizam essas informações de forma que o acesso seja intuitivo pelos usuários, o que poderia ser resolvido, por exemplo, com maior organização temática;

- não utilizam linguagem mais simplificada quando do trato de informações de ordem com maior robustez técnica, tais como aquelas relativas à contabilidade ou ao orçamento público, com a utilização, exemplificativamente, de geração de gráficos, tabelas ou mesmo explicação de pontos mais relevantes para a sociedade;

- não detalham ou possibilitam o detalhamento das informações para o nível de acesso dos documentos e registros que embasem os números e resultados apresentados.

Dessa forma, pode-se afirmar que os portais digitais referentes aos municípios analisados, apesar de cumprirem, na maioria, parte dos requisitos de informação levantados, não produzem de forma plena a transparência esperada, a fim de possibilitarem materialmente o exercício do controle social de políticas públicas.

b) *As informações constantes na legislação quanto à disponibilização do seu acesso de forma ativa não satisfazem as necessidades de informação do exercício do controle de políticas públicas, considerando a análise empírica das atividades realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas áreas de saúde e educação e, portanto, não possibilitam materialmente o controle social.*

Cabe aqui enfatizar que a análise empírica conduzida durante essa pesquisa, com o levantamento das informações exigidas pelas auditorias operacionais conduzidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas áreas de saúde e educação no

âmbito municipal, por diversos fatores que a obstaculizariam, não teve a intenção de estabelecer um padrão de informações necessárias para que todos os portais digitais do país pudessem ser considerados transparentes.

A intenção da pesquisa foi simplesmente demonstrar, de forma empírica, que apenas as informações exigidas pela legislação aplicável, de forma ativa, ainda que fosse deixada de lado a questão de não produzirem transparência em razão da ausência de comunicação, não possibilitam materialmente o controle social de políticas públicas.

O levantamento dos requisitos de informação a partir da experiência da Corte de Contas Catarinense se deu muito mais *sentido orientador* ou *exemplificativo* para o controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação do que no sentido *determinístico* ou *taxativo*.

Caso alterada a Corte de Contas em análise para outro Estado ou se fosse tido como parâmetro a Corte da União, certamente esse rol sofreria menor ou maior alteração, até porque cada processo de auditoria, mesmo que sejam de mesma área de política pública, possui suas próprias questões, metodologias e demandas.

Reprisa-se que não se faz controle sem as informações e documentos necessários para a correta verificação daquilo que se está controlando. A pesquisa contribuiu, assim, nesse ponto, para escancarar a questão de que a legislação deveria ser mais ampla quanto às informações a serem prontamente disponibilizadas pelos municípios e *orientar* possíveis caminhos ou requisitos de informação para essa realização dessa ampliação.

c) Os municípios tendem a disponibilizar em seus portais digitais, de forma ativa, na sua grande maioria, tão somente o conjunto de informações onde há exigência legal para tanto, sendo que, como visto, esse rol não satisfaz as condições materiais para a realização do controle de políticas públicas.

Como dito, a partir do estudo empírico realizado acerca dos processos de auditorias operacionais nas áreas de saúde e educação, em nível municipal, conduzidos pelo TCE-SC, que visou tão somente o levantamento dos requisitos de informação com a finalidade de orientar a realização do controle social de políticas públicas nessas áreas.

Considerando esses requisitos de informação, de caráter orientativo, percebeu-se que os municípios, em geral, não disponibilizam essas informações em seus portais digitais, que, muitas vezes, estão disponíveis apenas para uso interno da Administração Pública, mas, caso fossem tornadas públicas, contribuiriam para o exercício do controle social.

Fica claro assim a necessidade de se repensar tanto o conteúdo quanto a forma pela qual está estruturada a transparência pública municipal, no âmbito digital, ou *cibertransparência*, a partir da concepção de governo digital e aberto, para que se possa efetivamente sair da cultura do obscurantismo das informações públicas, e, por conseguinte, tornar possível o controle social de políticas públicas.

d) Os portais digitais mantidos pelos municípios analisados foram desenvolvidos a partir de um padrão de programação baseado em governança eletrônica ultrapassada, não focada no cidadão e na abertura dos dados públicos, pelo que impossibilita a disponibilização das informações de forma que produza comunicação e torne possível o controle social de políticas públicas.

A partir da concepção de governo digital e aberto, na qual o foco é no cidadão e na abertura dos dados públicos, a transparência ativa tem o condão de romper com essa barreira informacional existente, especialmente, para a atividade de controle social.

A situação atual decorre, sobretudo, em razão do paradigma atual de desenvolvimento dos portais digitais mantidos pelos municípios se baseia na premissa já ultrapassada de governo eletrônico, na sua fase mais embrionária, na qual a transparência ativa deve ser adstrita apenas ao conjunto mínimo exigido pela legislação.

Nesse sentido, mesma que não haja modificação legislativa, no sentido de ampliar o acesso à informação, na modalidade ativa, isso não quer dizer que os municípios não possam, de forma voluntária, ampliar o seu conteúdo.

Tal atitude, na verdade, demonstraria preocupação em promover a cidadania e incentivar o controle social, além de respaldar o governo com a marca da transparência, desde que observadas, além do acesso à informação, as condições para produção de comunicação entre governantes e governados.

Aliás, historicamente, as tecnologias não esperam a modificação da legislação a fim de serem implantadas, mas acabam por indicar sempre novos rumos, tal como ocorreu com o serviço de transporte por aplicativo, por exemplo, que, forçou a regulamentação dessa nova modalidade que já estava em uso em muitas cidades do país.

Dessa forma, tendo em vista as premissas acima elencadas, extrai-se que os portais digitais dos municípios analisados não produzem a transparência a partir a ideia de comunicação, a fim de tornar materialmente possível o controle social de políticas públicas nas áreas da saúde e educação e isso ocorre sobretudo em razão da forma como a transparência ativa se encontra atualmente estruturada, baseada na ideia de governo

eletrônico já superada, onde o foco era maior nos processos internos do que no cidadão que busca a Administração Pública.

Por isso, a partir do próximo tópico, pretende-se explorar a forma pelo qual os portais digitais de transparência podem ser ampliados e reestruturados, baseado no paradigma de governo digital e aberto, bem como se almeja detalhar as diretrizes legais, técnicas e operacionais necessárias ao seu desenvolvimento, com o intuito de atender as condições informacionais para o exercício do controle social de políticas públicas.

4.3 A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA A PARTIR DE DIRETRIZES LEGAIS, TÉCNICAS E OPERACIONAIS: PRESSUPOSTOS DE UMA PROPOSTA DE GOVERNO DIGITAL E ABERTO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O controle social é um dos grandes objetivos a serem alcançados pelo cumprimento do acesso à informação e transparência. Na realidade, tanto o controle social quanto o acesso à informação e transparência se desenvolvem em um paradigma de fundo, ou seja, não é possível discuti-los, sem pensar no modelo de Estado, no regime de governo, na constituição da administração pública e seus órgãos, assim como a própria caracterização dos cidadãos e da sociedade civil, que são os próprios destinatários da informação, com intuito de possibilitar o exercício do controle social. (BITENCOURT, 2019, p. 68)

Pois bem, a partir dos anos 2000 e com o avanço da engenharia de software, o uso da Internet se intensificou e passou a agregar recursos a partir de navegadores, pelos quais as pessoas puderam acessar de seus computadores serviços e produtos inovadores (SOMMERVILLE, 2011, p. 8), que vão desde o acesso à informação escrita, de cunho científico ou jornalístico, por exemplo, vídeos e músicas, informação governamental até o uso de plataformas de aulas online, participação popular digital e comércio digital, entre outras⁵⁵.

⁵⁵ É inegável a complexidade existente no desenho do Estado moderno, com fatores que impedem a participação dos indivíduos na tomada de decisões, em razão da burocracia e hierarquia existente na sua estrutura administrativa. Além disso, a sociedade também resta cada vez mais complexa, ao ponto de ser chamada de sociedade da informação ou do conhecimento, uma vez que a informação se revela como a força motriz das transformações e o combustível mais importante nos sistemas modernos de produção, bem como o intenso uso da tecnologia da informação em forma digital tem gerado a superação das

A engenharia de software tem por objeto o desenvolvimento de software, o qual pode ser entendido como programas de computador e documentação associada, sendo que o seu produto pode ser destinado a um cliente específico ou para um mercado em geral (SOMMERVILLE, 2011, p.4):

“Assim como esses produtos de software, o desenvolvimento de navegadores Web capazes de executar programas pequenos e fazer algum processamento local levou a uma evolução no software corporativo e organizacional”. Em vez de escrever o software e instalá-lo nos computadores dos usuários, o software era implantado em um servidor Web. Isso tornou muito mais barato alterar e atualizar o software, porque não havia necessidade de se instalar o software em cada computador. Isso também reduziu os custos, porque o desenvolvimento de interface de usuário é particularmente caro. Consequentemente, sempre que possível, muitos negócios mudaram para interação Web com os sistemas de software da empresa.

O próximo estágio no desenvolvimento de sistemas Web foi a noção de web services. Web services são componentes de software acessados pela Internet e fornecem uma funcionalidade específica e útil. Aplicações são construídas integrando esses web services, os quais podem ser fornecidos por empresas diferentes. A princípio, essa ligação pode ser dinâmica, para que a aplicação possa usar web services diferentes toda vez que é executada.

Nos últimos anos, desenvolveu-se a ideia de ‘software como serviço’. Foi proposto que o software normalmente não executará em computadores locais, e sim em ‘nuvens computacionais’ acessadas pela Internet. Se você usa um serviço como um webmail, está usando um sistema baseado em nuvem. Uma nuvem computacional consiste em um grande número de sistemas computacionais interligados, os quais são compartilhados entre vários usuários. Os usuários não compram o software, mas pagam de acordo com o uso ou possuem acesso gratuito em troca de propagandas que são exibidas em suas telas. (SOMMERVILLE, p. 8-9)

Contudo, o processo de aplicação da tecnologia ao direito não acontece por acaso. É preciso diálogo, compreensão, planejamento e muitos testes para que a aplicação não tenha efeito contrário ao desejado e possa de fato agregar valor à atividade ou meio jurídico.

Os softwares⁵⁶ estão de igual forma presentes no meio jurídico, criando plataformas para processos judiciais, automatização para julgamentos, gerador de documentos jurídicos, leitura inteligente de pedidos judiciais, interação entre cidadão e

estruturas administrativas hierarquizadas e verticalizadas em direção a relações de poder horizontalizadas, o que se cunhou de sociedade em rede (ROVER, 2009, p. 19-20).

⁵⁶Cada vez mais o uso de software tem se incorporado nos mais variados aspectos da vida humana, bem como o interesse das pessoas pelos seus recursos e suas funcionalidades. Além disso, considerando que os softwares hoje estão em tudo, desde os produtos eletrônicos de consumo a equipamentos médicos e sistemas de armamento, a atividade de projetá-lo se tornou uma atividade indispensável (PRESSMAN; MAXIM, 2016, p. 14)

Nessa linha, engenharia de software pode ser definida a partir de um conjunto de métodos ou práticas e um arcabouço de ferramentas que tornam possível o desenvolvimento de sistemas complexos, de alta qualidade e atendendo às necessidades daqueles que usarão o produto (PRESSMAN; MAXIM, 2016, p. 14).

Estado, transparência das informações públicas, busca inteligente de jurisprudência e teses.

Assim, importante ressaltar que o processo de formação de qualquer software e em qualquer lugar que será utilizado decorre de um processo metodológico composto por algumas etapas.

Consoante Pressman e Maxim (2016, p. 17), são cinco as etapas que compreendem a metodologia de processo genérica para engenharia de software:

a) *Comunicação*: sendo a primeira etapa, envolve o diálogo inicial com os envolvidos para entendimento dos objetivos e levantamentos dos requisitos para o desenvolvimento dos recursos e as funções necessárias do software;

b) *Planejamento*: nada mais é que a criação de um plano ou mapa a ser seguido pela equipe técnica para a elaboração do projeto, de forma a prever as tarefas técnicas, os riscos prováveis, os recursos exigidos, os produtos resultantes e o cronograma de trabalho;

c) *Modelagem*: nesse momento, o engenheiro de software realiza aquilo que se denomina de modelo, que nada mais é do que um esboço daquilo que se imagina ser o produto final, podendo ser mais ou menos detalhado de acordo com a necessidade. O objetivo, nessa etapa, é compreender o todo em termos de sua arquitetura e como as peças irão se encaixar, além de outras características;

d) *Construção (ou Codificação)*: aqui se inicia a execução daquilo que foi projetado nas etapas anteriores. É a etapa em que entra a criação do código-fonte do software (a partir das linguagens de programação) e realização de testes necessários para eliminar eventuais erros na codificação;

e) *Entrega*: é a etapa final, na qual o produto final – o software – é entregue ao seu destinatário, que o avalia e fornece um *feedback*, baseado na avaliação.

Observa-se que embora exista o caráter de sucessividade entre as etapas, para muitos projetos, essas etapas são aplicadas continuamente e de forma interativa, sendo que a cada interação resulta um incremento de software, que contribuirá uma parte dos seus recursos e funções, tornando-se cada vez mais completo (PRESSMAN; MAXIM, 2016, p. 18).

As tecnologias estão cada vez mais presentes no cotidiano do meio jurídico, tanto em âmbito governamental, quanto no privado, de forma a consagrar a era do direito digital.

Tal constatação se faz presente nas diversas esferas de poder estatal. No Executivo, especialmente no que se refere à estrutura da Administração Pública, percebe-se cada vez mais a utilização de recursos tecnológicos para o desempenho de funções governamentais e no relacionamento com a sociedade, no que se denominou de governo eletrônico (RUEDIGER, 2002, p. 30) e, atualmente, governo digital.

A partir da noção de governo digital se torna possível a abertura da atividade governamental ao nível em que os cidadãos possam acompanhar aquilo que se realiza, arrecada e despende, de forma a contribuir com o aperfeiçoamento da cidadania e do próprio processo democrático.

Exemplificativamente, Schiefler, Cristóvam e Peixoto citam a possibilidade de utilização da Inteligência Artificial para criação de uma Central da Jurisprudência Administrativa a partir da gestão de informações sobre precedentes em matéria administrativa (SCHIEFLER; CRISTÓVAM; PEIXOTO, 2020)

Além disso, Da Silva e Rover (2017, p. 341) ressaltam experiências de sucesso de sua implementação em diversos países, a partir da aplicação das tecnologias de informação e comunicação (TICs), de forma a incluir a participação cidadã e atender de forma mais eficiente aos cidadãos que buscam colaborar com a identificação de problemas, soluções e prioridades no manejo do dinheiro público.

No mesmo caminho, no Judiciário, os primeiros registros para o advento da tecnologia aplicada aos processos judiciais advieram da Lei n. 10.259 de 12 de julho de 2001, que trata dos Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal e trouxe em seu artigo 8º, parágrafo 2º a possibilidade dos tribunais instituírem protocolo por meio de peticionamento eletrônico, ou, ainda, no artigo 14, parágrafo 3º, o julgamento de pedidos de uniformização por meio de sessão eletrônica.

Contudo, a verdadeira mudança no tradicional paradigma processual brasileiro pautado na tramitação física para a institucionalização da tramitação digital ocorreu a partir da Lei n. 11.419 de 19 de dezembro de 2006, que tratou da informatização do processo judicial e consagrou o início da tecnologia aplicada ao Judiciário brasileiro, com alteração das normais processuais brasileiras.

A partir daí as inovações foram constantes, desde os sistemas para tramitação dos processos digitais adotados pelas Cortes de Justiça até a utilização da programação para criação de algoritmos que possam colaborar com a eficiência e aperfeiçoamos do tempo de duração dos processos.

Outro exemplo de aplicação da tecnologia ao Direito é o caso do uso de Inteligência Artificial (IA) no âmbito do Poder Judiciário, cujos exemplos mais conhecidos são os projetos Sócrates, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e o Victor, na seara do Supremo Tribunal Federal (STF).

Do mesmo modo, no Poder Legislativo, é possível verificar o uso das tecnologias a favor do Direito, seja para disponibilizar publicamente o conteúdo integral de leis, decretos e demais atos normativos na rede mundial de computadores, seja para acompanhamento e interação durante o processo de criação das leis por meio de sessões ao vivo, ou, ainda, envio de sugestões nos projetos de lei, naquilo que se denominou de democracia digital ou ciberdemocracia.

A título exemplificativo, cita-se o caso da Câmara dos Deputados, o qual disponibiliza portal eletrônico <<http://www.edemocracia.leg.br/>> com ferramentas para sociedade interagir e acompanhar o processo legiferante, bem como o case de sucesso da aplicação Participa.br⁵⁷.

Além disso, em outro sítio eletrônico também da Câmara dos Deputados <<https://www.camara.leg.br/transparencia>> se encontram informações a respeito de algumas despesas efetuadas pelo órgão, com linguagem facilitada e organizada, contribuindo para verdadeira transparência e possibilitando o controle social acerca desses gastos públicos.

Percebe-se, portanto, que o Executivo, o Judiciário, o Legislativo e a Advocacia já utilizam das linguagens de programação e engenharia de software com o intuito de produzir eficiência, economia, automação e desburocratização.

Agora, especificamente quanto ao controle social de políticas públicas, para a existência de verdadeira transparência e acesso à informação, deve-se superar a mera existência de portais eletrônicos desprovidos de informações organizadas, sem simplificação da forma de acesso, padronização de mecanismos e sistematização de dados (BITENCOURT, 2019, p. 174).

Na minha linha, em análise acerca do uso das tecnologias em âmbito dos conselhos de direitos da saúde, Vieira (2010, p. 303) tecem reflexões importantes acerca do uso das tecnologias para o aprimoramento da democracia e cidadania participativa:

⁵⁷É bem verdade que se deve avaliar, nesse contexto, o real impacto dessas participações eletrônicas (e-participação) no processo definitivo de criação de lei, isto é, se, de fato, as sugestões são consideradas pelos parlamentares. Contudo, há que se elogiarem tais avanços, pelo menos, em nível formal.

- a) a democracia eletrônica tem na democracia em saúde um espaço para ser explorado, devendo ser destinados recursos públicos para desenvolvimento de tecnologias que possibilitem a sua implantação em todos os conselhos de saúde do Brasil, formando uma rede de interação acerca da saúde pública brasileira;
- b) nos conselhos municipais de saúde, a utilização dos instrumentos de democracia eletrônica não podem estar adstritos a divulgação de informações, mas devem proporcionar canais efetivos de interação;
- c) tendo em vista a existência de conselhos locais de saúde da família, os instrumentos da democracia eletrônica podem estreitar a relação entre estes espaços de participação popular mais localizada e o Conselho Municipal de Saúde;
- d) essa interação pode ocorrer, a título de exemplo, através da disponibilização de pauta de reuniões do Conselho na internet, permitindo aos usuários contribuir antecipadamente com os pontos que serão debatidos e interagindo com os conselheiros, possibilitando desta forma, maior aporte teórico no processo de tomada de decisão dos conselheiros e legitimidade para exigir-se do Poder Público o cumprimento destas deliberações.

A engenharia de software possui instrumental poderoso para produzir transparência de acordo com tais aspectos, a partir da combinação de linguagens de programação para *web*, técnicas de modelagem e arquitetura de software e do uso inteligente de algoritmos, fazer com que a informação se transforme em comunicação.

É possível, assim, contribuir para transformar a informação em comunicação e, por conseguinte, gerar transparência e contribuir para o exercício do controle social⁵⁸.

Considerando os recursos advindos da tecnologia, a era da informação e dados, falar em transparência sem mencionar a quantidade de informações disponíveis, a forma como que essas informações são estruturadas, bem como a linguagem e o acesso, parece não condizer com a ordem democrática vigente, pautada na publicidade, participação cidadã, transparência e controle.

Há diversas iniciativas que buscam aprimorar a cultura de transparência baseada essencialmente na forma passiva e, a partir da tecnologia, ampliá-la sob o aspecto de transparência ativa, isto é, com os dados disponíveis em portais eletrônicos.

Destaca-se, nesse sentido, o projeto Dados Abertos do município de Porto Alegre/RS o qual tem o objetivo fomentar a transparência pública, por meio da

⁵⁸O controle social (da sociedade em relação ao Estado), o qual se diferencia da participação social em razão da forma que interagem as decisões em matéria pública. O controle se constitui no mecanismo no qual confere a possibilidade das decisões serem substituídas, enquanto a participação consubstancia-se na existência de canais instituições de interação entre o governo e a sociedade com a presença de sujeitos coletivos nos processos de toma de decisão das escolhas públicas (BITENCOURT, 2019). Consoante explica Bitencourt (2019, p. 70), pode-se encontrar na doutrina diversas conceituações acerca do que é controle social, contudo, há que se ressaltar duas, sendo a primeira, aquela que o entende como aquele exercido pelo Estado sobre os cidadãos, vigiando-os, e a segunda, aquela que compreende o controle social como uma forma de o cidadão controlar as ações do Estado.

disponibilização de base de dados com permissão para uso e reuso em formato aberto (.csv).

A iniciativa contribui, em muito, para o aprimoramento do controle social digital, uma vez que possibilita análise de grande quantidade de dados em segundos, por meio de aplicação de linguagem de programação, extraíndo informações, tendências e desvios que auxiliam o controle da condução das políticas públicas e manuseio dos recursos estatais.

Consoante Victorino *et al.* (2017, p. 239), em trabalho que analisou a questão do *Big Data* na Administração Pública, “a divulgação de dados governamentais de forma aberta e conectada incrementa a transparência da administração pública e pode proporcionar inúmeros benefícios aos governos e cidadãos”.

Nessa linha, Cristóvam e Hahn (2020, p. 22) destacam que o paradigma de administração pública orientada por dados também precisa explorar as determinantes da confiança, das quais se incluem a proteção de dados, confiabilidade, justiça, integridade e capacidade de resposta e abertura a fim de garantir o progresso e a manutenção de abertura de dados e se mostra ainda mais desafiadora para restaurar caso seus instrumentos sejam falhos, insuficientes ou não visem o dever de integridade.

Tal é o caso do projeto Operação Serenata de Amor, que utiliza inteligência artificial para auditar contas públicas e auxiliar no controle social no que se refere aos reembolsos efetuados pela Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP).

Outro projeto é o LicitaConCidadão, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rio Grande do Sul, instituído por meio da Resolução n. 1050/2015, o qual contribui para o controle e acesso aos dados e documentos relativos às licitações do estado e municípios do Rio Grande do Sul.

Iniciativas como essas contribuem para a ampliação dos portais eletrônicos e para uma cultura governamental baseada na transparência ativa, a partir da engenharia de software, sendo que ao tempo que possibilita a transformação da transparência em comunicação, contribui para o exercício de controle social e auditorias sociais.

A Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, incluiu o artigo 163-A no Texto Constitucional, o qual obriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a

publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

A Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece, no seu artigo 48, parágrafo único, inciso III, contido na seção I, do capítulo IX, intitulada Da transparência da Gestão Fiscal, determina que seja assegurada a transparência fiscal mediante a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Destaca-se que a LRF, por ser norma geral de finanças públicas, com fundamento no capítulo II, do título VI da Constituição Federal de 1988, é de observância obrigatória por todos os entes da federação.

Nesse sentido, com fulcro nessa disposição da LRF, foi editado o Decreto n. 7.185, em 27 de maio de 2010, o qual dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação.

Consoante dispõe o seu artigo 2º, o sistema integrado deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, com a abertura mínima dos dados, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, assim entendido pela Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso (BRASIL, 2020).

O capítulo II do Decreto mencionado trata dos requisitos tecnológicos do sistema de transparência aqui analisado, sendo que, embora se refira mais detidamente às questões fiscais, podem-se extrair diretrizes operacionais e técnicas para a proposta de transparência geral do governo digital e aberto enquanto plataforma para o controle social de políticas públicas.

O artigo 4º do Decreto (BRASIL, 2020) informa que, sem prejuízo de características adicionais no âmbito de cada ente da Federação, o sistema deve atender aos seguintes requisitos tecnológicos de padrão mínimo de qualidade:

- a) Disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;
- b) Permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados;
- c) Possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

O Decreto estabelece, ainda, em seu artigo 6º, inserido no capítulo II, que trata da Geração de Informação para o Meio eletrônico de Acesso Público, que o sistema deverá permitir a integração com meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, assegurando à sociedade o acesso às informações sobre a execução orçamentária e financeira, as quais serão disponibilizadas no âmbito de cada ente da Federação, devendo essa disponibilização assegurar:

a) a aplicação de soluções tecnológicas que visem simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

b) o atendimento, preferencialmente, ao conjunto de recomendações para acessibilidade dos sítios e portais do governo brasileiro, de forma padronizada e de fácil implementação, conforme o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG)⁵⁹;

Por fim, o artigo 7º desse Decreto estabelece um conteúdo mínimo de informações a respeito da execução orçamentária e financeira a ser disponibilizado de forma ampla e de acesso público, sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, qual seja:

a) **quanto às despesas:** o valor do empenho, da liquidação e do pagamento (etapas da despesa pública); o número do correspondente processo de execução, quando for o caso; a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

b) **quanto às receitas:** os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a: previsão; lançamento, quando for o caso; e arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários (etapas da receita pública)(grifou-se).

Convém destacar ainda o artigo 5º do mesmo Decreto, que trata do requisito da interoperabilidade do sistema e enfatiza a necessidade de se atender, preferencialmente, aos padrões de arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade

⁵⁹ O Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG) foi estabelecido pela Portaria nº 3, de 7 de maio de 2007, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Governo Federal.

de Governo Eletrônico⁶⁰, o qual dispõe acerca do conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) no Governo Federal, estabelecendo as condições de interação entre os Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.

O requisito da interoperabilidade pode ser caracterizado enquanto à “capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computadores interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente” (BRASIL, 2012, p. 6).

Importante ressaltar o método da interoperabilidade administrativa, muito difundido na Europa, o qual, em síntese, “pressupõe que as Administrações Públicas nacionais e as instituições da União se encontrem ligadas entre si, dispondo de bases de dados comuns e de pontes digitais de transição que lhes potenciem as comunicações” (ABREU, 2019, p. 206-207).

A interoperabilidade se difere da mera integração, pois nesta a conexão de dois ou mais sistemas se faz mediante dependência tecnológica entre os mesmos, enquanto naquela há um processo de comunicação sem a geração de uma dependência tecnológica entre os mesmos. Em alguns pode ser recomendada a integração como melhor solução (BRASIL, 2012, p. 7)

Os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) devem observar a e-Ping no planejamento da contratação, aquisição e atualização de sistemas e equipamentos de tecnologia. A adoção do e-Ping pelos demais Poderes da União e demais entes federativos é facultativa, conforme a Portaria nº 92 de 24 de dezembro de 2014 que institui a e-PING. (atualizada pela Portaria Nº 41, de 3 de setembro de 2019, publicada no DOU de 25 de setembro de 2019).

Entre as políticas gerais (BRASIL, 2020) que norteiam os trabalhos da e-PING, pode-se destacar as seguintes⁶¹:

a) a adoção preferencial de padrões abertos: isto é, sempre que possível, serão adotados padrões abertos nas especificações técnicas, sendo que padrões

⁶⁰ A e-PING teve a sua primeira versão elaborada em dezembro de 2004 e foi instituída como norma pela Portaria SLTI/MP nº 5, de 14 de julho de 2005, que dispõe sobre obrigatoriedade do seu uso para os órgãos do governo federal no âmbito do Poder Executivo. Para os órgãos do governo federal, Poder Executivo brasileiro, a adoção dos padrões e políticas contidos na e-PING é obrigatória (Portaria SLTI/MP nº 92, de 24 de dezembro de 2014) (BRASIL, 2018, p. 4)

⁶¹ Sem prejuízo dessas metas, serão respeitadas as situações em que haja necessidade de consideração de requisitos de segurança e integridade de informações.

proprietários podem ser aceitos excepcionalmente nas seguintes condições: de forma transitória, em soluções de tecnologia do legado; ou, quando da inexistência de padrão aberto, na qual poderão ser adotados padrões proprietários até que um padrão aberto esteja disponível;

b) o uso de software público ou software livre: a implementação dos padrões de interoperabilidade deve priorizar o uso de software público e/ou software livre, em conformidade com as normas definidas no âmbito do Sisp;

c) a existência de suporte de mercado: todas as especificações contidas na e-Ping contemplam soluções amplamente utilizadas pelo mercado. O objetivo a ser alcançado seria a redução dos custos e dos riscos na concepção e produção de serviços nos sistemas de informações;

d) transparência: a Lei de Acesso à Informação (LAI) reforça o uso da interoperabilidade na busca pela publicidade dos dados, uma vez que com mais informações disponíveis é possível minimizar o número de interações do cidadão com o governo;

e) segurança: a interoperabilidade na prestação dos serviços de governo eletrônico deve considerar o nível de segurança requerido pelo serviço.

Além disso, o documento de referência da e-PING trata de algumas dimensões que envolvem as políticas gerais para garantir a interoperabilidade, de ordem técnica, semântica e organizacional:

Figura 23 - Dimensões da Interoperabilidade



Quadro 12 - Dimensões de interoperabilidade conforme padrão e-Ping

| DIMENSÃO TÉCNICA |
|---|
| <p>1. Ampliar o acesso aos sistemas de informação: como meio de acesso, todos os sistemas de informação de governo deverão ser acessíveis por meio de qualquer tecnologia que se mostrar a mais adequada dentre as tecnologias disponíveis, ao nível de segurança requerido pelo serviço.</p> <p>2. Escalabilidade: as especificações selecionadas deverão ter a capacidade de atender alterações de demanda no sistema, tais como, mudanças em volumes de dados, quantidade de transações ou quantidade de usuários. Os padrões estabelecidos não poderão ser fator restritivo, devendo ser capazes de fundamentar o desenvolvimento de serviços que atendam desde necessidades mais localizadas, envolvendo pequenos volumes de transações e de usuários, até demandas de abrangência nacional, com tratamento de grande quantidade de informações e envolvimento de um elevado contingente de usuários.</p> |
| DIMENSÃO SEMÂNTICA |
| <p>1. Desenvolvimento e manutenção de ontologias e outros recursos de organização da informação: visando facilitar o cruzamento de dados de diferentes fontes de informação, quando da sua utilização por outras organizações integrantes da administração pública, por organizações da sociedade civil ou pelo cidadão, devem ser utilizados recursos tais como vocabulários controlados, taxonomias, ontologias e outros métodos de organização e recuperação de informações.</p> <p>Tais recursos podem ser desenvolvidos colaborativamente por pessoas com conhecimento na área específica e/ou em metodologias de modelagem específicas, e os resultados devem ser compartilhados, reaproveitados e disponibilizados em um repositório de vocabulários e ontologias de governo eletrônico.</p> <p>2. Desenvolvimento e adoção de um padrão de modelagem de dados para Governo: baseada em notação simples, objetiva e facilmente utilizável, a modelagem deve: evidenciar as integrações atuais e as integrações necessárias entre os dados; apoiar as interações do governo em suas diversas secretarias e órgãos; apoiar o alinhamento com os processos de negócios governamentais; promover a melhoria na gestão pública; e servir como arquitetura de interoperabilidade para o Governo.</p> <p>3. Desenvolvimento e adoção de uma política de disseminação de dados e informações: deve-se adotar uma política que promova a incorporação do conceito de Dados Abertos (<i>OpenData</i>) de modo a orientar a incorporação de processos de disponibilização dos dados públicos, permitindo assim a adequada transparência e seu melhor uso pela sociedade, alinhada com as diretrizes específicas da arquitetura e-PING para que tenhamos a efetiva interação do Governo com a sociedade.</p> |
| DIMENSÃO ORGANIZACIONAL |
| <p>1. Simplificação administrativa: A aplicação da e-PING visa contribuir para que as interações do governo com a sociedade sejam realizadas de forma simples e direta, sem prejuízo da legislação vigente.</p> <p>2. Promoção da colaboração entre organizações: por meio da integração entre objetivos institucionais e processos de negócio de organizações com estruturas internas e processos internos diferentes.</p> <p>3. Garantia à privacidade de informação: todos os órgãos responsáveis pelo oferecimento de serviços de governo eletrônico devem garantir as condições de preservação da privacidade das informações do cidadão, empresas e órgãos de governo, respeitando e cumprindo a legislação que define as restrições de acesso e divulgação.</p> |

Fonte: Adaptado pelo autor com base no documento padrão e-Ping (BRASIL, 2020).

Além disso, o desenvolvimento de sistema para transparência das informações públicas deverá observar padrões web do governo digital.

Nesse sentido, o governo federal elaborou, no âmbito do seu programa de governo eletrônico, o projeto Padrões Web em Governo Eletrônico – e-PWG, o qual constitui em “recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meio eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal” (BRASIL, 2020). Embora seja realizado no âmbito federal, serve como referência para os demais entes da federação.

As cartilhas são divididas por assunto: codificação, administração, usabilidade, redação web (*webwriting*) e desenho e arquitetura de conteúdo e tem por objetivo: a) estabelecer padrões de qualidade de uso, desenho, arquitetura de informação e navegação; b) estabelecer um fluxo de criação, desenvolvimento e manutenção na gestão dos sítios governamentais; c) consolidar a acessibilidade; e d) criar artefatos de acordo com os padrões estabelecidos pela W3C.

Para a pesquisa ora apresentada, interessa a cartilha referente à usabilidade, pois se refere à forma como as informações e serviços prestados pela Administração Pública são desenvolvidas e mantidas de acordo com as expectativas e necessidades do cidadão e para que este se utilize delas de forma plena e satisfatória.

Consoante defendido no tópico 2.3 do presente estudo, a transparência vai além da mera disponibilização da informação e pressupõe a ideia de comunicação, na qual engloba o entendimento da mensagem pelo seu destinatário, no qual o cidadão que busca as informações públicas para realizar o controle social.

Assim, pode-se dizer que a transparência deve respeitar a usabilidade para garantir a comunicação. Contudo, há certamente um desafio em estabelecer a forma e os recursos a serem utilizados para tal intento.

Nesse contexto, a cartilha de usabilidade busca propor um guia na aplicação da usabilidade em sítios da administração pública de forma clara e descomplicada. Isto é, fornece recomendações de usabilidade de forma prática e aplicável, assim como orientações sobre como realizar testes de usabilidade.

Mas o que seria, de fato, usabilidade? A cartilha citada a define como “o estudo ou a aplicação de técnicas que proporcionem a facilidade de uso de um dado objeto, no caso, um sítio. A usabilidade busca assegurar que qualquer pessoa consiga usar o sítio e que este funcione de forma esperada pela pessoa” (BRASIL, 2010)

A usabilidade tem por objetivos: a) facilitar o uso; b) facilidade de aprendizado; c) facilidade de memorização de tarefas; d) produtividade na execução de tarefas; e) prevenção, visando a redução de erros; e f) satisfação do indivíduo.

No caso da transparência pública, o usuário é o cidadão, sendo o objeto as páginas, as informações e os serviços disponibilizados eletronicamente pela Administração Pública.

A interface das páginas, assim entendida pelo meio no qual a pessoa intervém, dialoga e modifica, deve ser fácil de aprender, simples, direta e amigável, de forma a deixar o cidadão inclinado a fazer uso da mesma.

A cartilha menciona que é necessário conhecer, entender e trabalhar com as pessoas que representam os atuais e potenciais utilizados do produto, bem como considerar como fatores preponderantes os seus níveis de educação, familiaridade com o meio eletrônico e faixas de idade.

As diretrizes da cartilha de usabilidade são: a) contexto e navegação; b) carga de informação; c) autonomia; d) erros; e) desenho; f) redação; consistência e familiaridade, sendo que cada diretriz é dividida em várias recomendações, as quais podem ser observadas na tabela abaixo:

Quadro 13 - Diretrizes e Recomendações de usabilidade e-PWG

| Diretriz 1 – Contexto e navegação |
|---|
| 1.1. Página inicial clara |
| 1.2. Estrutura do sítio lógica e fácil |
| 1.3. Estruturar a informação de forma lógica e intuitiva para o cidadão |
| 1.4. O conteúdo mais importante antes da dobra ⁶² |
| 1.5. Elementos de identidade visual localizados sempre no mesmo lugar |
| 1.6. A ferramenta de busca presente em todas as páginas |
| 1.7. As páginas, seções ou serviços mais utilizados visíveis |
| 1.8. Não use páginas de transição |
| 1.9. Documentação, tutorial e ajuda |
| 1.10. Formatos especiais de arquivo e download |
| 1.11. Não use janelas pop-up ou abra links em nova janela |
| 1.12. Busca simples e depois, avançada |

⁶²A “dobra” é um termo que tem origem no jornalismo. É o ato de dobrar o jornal ao meio para facilitar a leitura. No caso de páginas web, a dobra é a primeira rolagem. Em todas as páginas a parte do conteúdo mais importante e da navegação devem estar acima da dobra (BRASIL, 2010)

| |
|--|
| 1.13. Resultado da caixa de busca |
| 1.14. Formulários amigáveis |
| Diretriz 2 – Carga de informação |
| 2.1. Não abarrote a página inicial com excesso de informações |
| 2.2. Elimine elementos desnecessários da página |
| 2.3. Elimine passos desnecessários em serviços e preenchimento de formulários |
| 2.4. Em textos extensos, oferecer a opção de baixar o documento |
| 2.5. Apenas peça os danos necessários |
| 2.6. Não peça para o cidadão converter dados, medidas ou valores |
| 2.7. Cidadão não deve necessitar memorizar dados |
| 2.8. Usar rolagem vertical ou horizontal de tela apenas se necessário |
| 2.9. O bom senso no número de filtros e opções disponíveis |
| Diretriz 3 - Autonomia |
| 3.1. Mantenha a função do botão de retrocesso (back/voltar) do navegador |
| 3.2. Não crie páginas que abram e funcionem em tela cheia |
| 3.3. Permitir ao cidadão marcar (favoritar) qualquer página do seu interesse |
| 3.4. Não usar expressões como “compatível com” “melhor visto na resolução” |
| 3.5. Possibilitar ao cidadão interromper ou cancelar o processamento ou transação |
| 3.6. É do cidadão o controle sobre a navegação |
| 3.7. Não usar <i>plugins</i> auto-instaláveis |
| 3.8. Permitir a cópia de trechos de documentos |
| 3.9. Quando possível, oferecer a personalização da página |
| 4 - Erros |
| 4.1. As ações do portal devem ser reversíveis |
| 4.2. Avise toda indisponibilidade (ex: troca de servidores) |
| 4.3. Em formulários, mostre o formato desejado |
| 4.4. Em formulários, só deixe no campo o número de caracteres desejado |
| 4.5. As mensagens de erro devem ser sucintas e explicativas |
| 4.6. Não limpe o conteúdo do formulário inteiro por causa de um erro |
| Diretriz 5 - Desenho |
| 5.1. Utilizar um projeto padrão de páginas |
| 5.2. Agrupar e hierarquizar, de forma clara, as áreas de informação |
| 5.3. Usar espaço em branco para separar conteúdos ou assuntos diferentes |
| 5.3. Usar fundos neutros, que não comprometam o objetivo do sítio |
| 5.4. Evitar o uso de caixa com opções (scroll) ou de menus de cortina (pull-down) na navegação principal e persistente |
| 5.5. O desenho deve estar a serviço da informação |
| 5.6. Elementos do desenho do sítio não devem trabalhar em benefício de uma estética particular |
| 5.7. Utilizar a animação com bom senso |
| 5.8. Conteúdo agradável de ser lido |
| 5.9. Texto alinhado à esquerda |
| 5.10. Esquema consistente de cores e fontes |
| 5.11. Respeitar a velocidade de conexão do público-alvo |
| 5.12. Utilizar de forma consciente plug-ins e multimídia |
| Diretriz 6 - Redação |
| 6.1. Utilizar uma linguagem clara e familiar |
| 6.2. O texto objetivo |
| 6.3. Dividir o texto em tópicos |
| 6.4. Títulos informativos e com destaque visual |
| 6.5. Título da página explanatório e único |
| 6.6. Utilizar termos simples e claros como rótulos de menu |
| 6.7. Gramática correta |
| 6.8. Use Ênfase e negrito |
| 6.9. Evitar o uso de caixa alta |
| Diretriz 7 – Consistência e Familiaridade |
| 7.1. Usar convenções |
| 7.2. Usar formato de data e unidades de medida de acordo com o padrão normalmente utilizado na instituição ou país |

| |
|--|
| 7.3. Planejar a estrutura do sítio/portal de acordo com o contexto das tarefas realizadas pelos cidadãos |
| 7.4. Facilitar a navegação do sítio |
| 7.5. Remeter a formulários os links de contato |

Fonte: Adaptado pelo autor com base nas Recomendações e Diretrizes de Usabilidade e-PWG (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, fica claro que a modelagem do portal de governo digital e aberto, aqui se incluindo a forma como a transparência se manifestará, deve considerar diversas diretrizes de ordem legal e técnica.

Além disso, há que verificar diretrizes operacionais, as quais dizem também respeito ao conteúdo e à forma pela qual a informação se transmite ou está disposta no portal.

É claro que as diretrizes para transparência pública se relacionam e convergem, pois, afinal, possuem um ponto comum: produzir comunicação. A parte operacional, contudo, tem especial preocupação nesse campo.

Quanto ao conteúdo, a presente pesquisa traz sua contribuição, certamente não exaustiva, no tocante aos requisitos de informação nas áreas da saúde e educação, os quais estão aglutinados no apêndice E, que contém 33 itens a serem observados na área da saúde e 37 na educação.

Bitencourt (2019, p. 160) menciona, no tocante à saúde, a transparência quanto aos “procedimentos realizados pelo município, as medicações disponíveis nas farmácias do município, a fila de procedimentos pelo Sistema Único de Saúde, além de tantas outras informações que facilitam a vida dos cidadãos”.

Quanto à forma de disposição das informações, relatou-se a situação constatada nos portais dos municípios associados à AMESC no tópico anterior, na qual se verificou ausência de informações necessárias ao controle social, falta de organização ou sistematização temática daquilo que está disponível, não utilização de recursos tecnológicos para facilitar a compreensão e/ou reduzir as barreiras da linguagem técnica, filtros ou opções não atualizadas ou indisponíveis.

Nessa linha, Bitencourt (2019, p. 160) corrobora a constatação e faz crítica geral à Lei de Acesso à Informação, na medida em que não se verifica no seu texto disposições que tratam da forma para executar as informações referentes ao núcleo mínimo de transparência ativa, deixando “excessiva liberdade de cada ente federativo acerca de como poderão ser construídas e organizadas tais informações”, de forma que cada ente público utilize próprio modelo de portal e escolha a maneira que irá organizar o conteúdo, o que, na prática, dificulta a compreensão pelo cidadão quanto à

organização das informações, muitas vezes disposta sem qualquer critério ou metodologia⁶³.

Além disso, Bitencourt (2019, p. 162) traz outras constatações quanto à atual situação dos portais digitais de transparência municipais:

- a) Inexistência da distinção entre percentuais obrigatório e não obrigatório;
- b) inexistência de diferenciação entre percentuais de despesas direcionados a órgãos públicos e instituições privadas;
- c) inexistência de explicitação dos critérios pelos quais determinadas previsões de despesa estão em uma ou outra rubrica;
- d) inexistência de explicitação do destino efetivo do recurso, uma vez que só há referência à instituição de destino;
- e) ausência de opção por visualização sem linguagem técnica;
- f) falta de uniformização como empecilho para a compreensão dos administrados.

Ela (BITENCOURT, 2019, p. 163) contribui, ainda, com algumas diretrizes de ordem operacional que colaboram com aperfeiçoamento da transparência digital, a partir da ideia de comunicação, podendo-se ser aplicada a qualquer objeto ou conteúdo:

- a) se contemplem opções para que o consulente tenha acesso aos dados de forma traduzida ao leigo;
- b) adoção de um sistema que disponibilize as informações dentro de um mesmo padrão;
- c) o consulente possa encontrar os dados brutos;
- d) o portal explicita os critérios de classificação de rubricas;
- e) se obriguem especificações dentro das rubricas, não bastando meramente indicações gerais de valores e percentuais gastos em saúde e educação;
- f) obriguem os portais a exibir um quadro comparativo do previsto no orçamento com a despesa realizada;
- g) obriguem os particulares a detalhar o destino dos recursos recebidos, no mesmo portal do Município;
- h) discriminem o quanto foi realizado em órgãos públicos e o quanto foi enviado a entidades privadas.

A busca pela transparência é tarefa contínua. Certamente também não há fórmula pronta quanto ao modelo de governo digital e aberto que atenda à transparência e sirva enquanto plataforma para o controle social de políticas públicas.

Nessa busca, Bitencourt (2019, p. 166) colaciona princípios orientadores para o desenvolvimento dos portais digitais no intuito de priorizar e promover a transparência pública, quais sejam:

⁶³Consoante Bitencourt (2019, p. 160), “não há uniformidade nos sistemas de informática nem mesmo programas de informação de fácil acesso, como versões dos portais simplificados para baixar através de apps. Como cada Município, Estado e mesmo União podem optar pelos sistemas e formas de disponibilizar as informações, as dificuldades já iniciam pela forma de exposição de seus conteúdos e seguem-se pelos diferentes comandos e formas de organizar a informação”.

- 1) princípio da máxima divulgação, devendo abranger o maior tipo de informações e órgãos possíveis e também deve alcançar o maior número de indivíduos possível;
- 2) da obrigação de publicar, ou seja, sua conduta deve ser proativa na disponibilização de toda informação;
- 3) promoção de um Governo Aberto, com a criação de processos e procedimentos governamentais mais transparentes;
- 4) limitação das exceções, colocando-se em direção oposta à cultura do sigilo;
- 5) procedimentos simplificados, ou seja, simples e de fácil compreensão ao cidadão comum que busca o acesso e devem ser processados com rapidez e em linguagem acessível;
- 6) primazia pela gratuidade, pois as pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em função dos custos.

Portanto, a partir das novas tecnologias se faz necessária a reformulação da transparência a partir da ideia de comunicação no contexto de um governo digital e aberto e, por conseguinte, contribuir para o aprimoramento das informações disponibilizadas de forma ativa pelo poder público e, assim, tornar materialmente possível o controle social de políticas públicas.

Nesse sentido, a presente pesquisa buscou contribuir com os pressupostos para essa reformulação, os quais podem ser sintetizados da seguinte forma, os quais deverão ser observados pelos portais digitais de transparência pública:

a) *Permitir o controle, em tempo real, das informações e dados relativos às receitas e às despesas públicas;*

Embora a legislação já preveja tal condição, importante salientar que não basta a disponibilização apenas dos números, devendo-se entender que a transparência precisa comunicar os cidadãos sobre o andamento das contas públicas.

Assim, além dos links para acesso aos documentos comprobatórios correspondentes, deve-se fazer acompanhar explicações em linguagem simplificada acerca da real situação da execução orçamentária, utilizando-se de gráficos, tabelas a fim de facilitar a compreensão pela sociedade.

b) *Disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente de Federação de modo consolidado;*

Da mesma forma, os dados consolidados devem ser acompanhados de links que demonstrem as consolidações realizadas, além de adoção de linguagem acessível para sociedade, a partir é claro de um padrão de homem médio, para não beirar extremismos, valendo-se de todos os recursos tecnológicos e didáticos para exposição das informações.

c) Possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

A importância da proteção e segurança dos dados é fundamental, a fim de preservar a intimidade dos usuários, bem como evitar invasões ou mesmo danificações aos dados públicos.

d) Respeitar aos requisitos estabelecidos pelos padrões e-PING;

Deve-se priorizar a abertura dos dados públicos, a interoperabilidade pública e suas dimensões, assim entendida enquanto a integração, por meio digital e de forma pública, de soluções tecnológicas desenvolvidas pela sociedade no âmbito do controle social;

Os padrões e-Ping atualmente não estão previstos em legislação de observância obrigatória para todos os entes da Federação. Contudo, os portais digitais devem se utilizar desses padrões a fim de se harmonizarem com as exigências de transparência e abertura dos dados públicos, e, assim, possibilitar o controle social.

e) Atender ao padrão de acessibilidade de governo digital E-MAG;

f) Observar as diretrizes e recomendações de usabilidade e-PWG;

Essas diretrizes contribuem para concretização da transparência, na perspectiva de comunicação, uma vez que buscam assegurar nos portais digitais a compreensão das informações, tornar intuitiva a navegação dos usuários nesses sítios eletrônicos, organizar as informações, bem como incentivar a adoção de linguagem facilitada.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa envolveu o levantamento de requisitos de informação para proposta de reformulação da transparência ativa municipal, no contexto do governo digital e aberto, a partir das necessidades informacionais para o exercício do controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação.

No primeiro capítulo, realizou-se aporte teórico necessário para compreensão do paradigma democrático para o exercício do controle social de políticas públicas de alta intensidade.

O modelo hegemônico de democracia representativa oriundo da adoção do Estado Liberal e da instauração da sociedade burguesa durante os séculos XVIII e XIX há algum tempo apresenta certo desgaste, bem como se passou a questionar a sua legitimidade na forma como vem se dando a representação, o que passou a se atribuir certa crise de legitimidade.

Viu-se que as raízes dessa crise são multifatoriais e compreendem o constante descompasso entre as promessas de campanha eleitoral e a realidade após a eleição, a corrupção no meio político, o empobrecimento de parte da população, gerando ainda mais desigualdade, a complexidade dos problemas sociais e a falta de especialização técnica para enfrentá-los, falta de legitimidade no discurso quanto às formas de ação política e também a influência dos meios de comunicação.

No cenário democrático, essa crise tem sido verificada pela apatia política dos eleitores e pelo sentimento de não representatividade dos cidadãos em relação à classe política, o que tem resultando em diversos movimentos sociais e de rua, pela internet ou por meio dela, tais como o movimento dos Indignados que se espalhou pelo mundo com o clamor comum por uma democracia real.

Ao mesmo tempo, modelos não hegemônicos retomaram a discussão a respeito da forma como as pessoas interagem e se comunicam com o Estado no jogo democrático, entre eles, o de democracia participativa emerge como caminho para aproximação real da sociedade e forma de conferir maior intensidade ao sistema democrático como um todo, não como substituto do modelo representativo, mas como complemento necessário.

A Carta Magna brasileira, promulgada em 1988, fixou a cidadania como fundamento da República, tendo a participação e o controle papéis essenciais ao bom funcionamento do Estado, da Democracia e da Administração Pública, a partir da concepção de cidadania e democracia participativa.

A Administração Pública brasileira historicamente passou por algumas transformações em seu modo de organização, que iniciou no modelo patrimonialista, passou pelo burocrático e, por fim, culminou no modelo gerencial.

O modelo gerencial de Administração Pública, também denominado de Nova Administração Pública (ou *New Public Management - NPM*), adotado a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, inspirado nas contribuições de Osborne e Gaebler, passou por três fases distintas: o gerencialismo puro, o consumerismo e, por fim, o orientado ao serviço público (ou *public service orientation - PSO*).

Registrou-se que essa última fase tem como características principais o foco no cidadão, enquanto sujeito de direito e deveres, bem como trouxe o conceito de *accountability* e de transparência para o cenário da gestão pública.

A partir disso, passou-se a estudar de que forma a Administração Pública explora essa noção de prestação de contas a partir dos controles institucionais definidos na CF/88, pelo que se debruçou acerca do controle jurisdicional, administrativo e parlamentar, de forma interna ou externa, os quais exercem de forma preventiva, concomitante ou repressiva o controle da Administração Pública.

Além disso, passou-se a pontuar de que forma o controle social está inserido na estrutura administrativa e social, bem como se analisou suas principais características e formas de manifestação.

Nesse cenário, enfatizou-se que a democracia participativa apresenta diversas facetas, sendo que, na pesquisa realizada, interessou a do controle social, assim conceituado pela possibilidade real do cidadão, a partir da transparência e do acesso à informação, provocar a substituição de uma decisão por outra.

O controle social possui estreita ligação com as políticas públicas, pois, a partir do seu exercício, em todas as etapas do ciclo, desde a formulação até a avaliação, confere-se maior legitimidade e eficiência aos resultados dos objetivos, metas e diretrizes fixadas pelos planos, programas e ações dentro do conjunto de políticas públicas.

As políticas públicas são a forma como se resolve os problemas da sociedade e o controle social é a forma como o cidadão interage, fiscaliza e questiona as soluções definidas para esses problemas.

A partir do segundo capítulo, apresentou-se a forma pela qual as tecnologias impactaram a democracia, o governo e a transparência pública.

A forma como mundo e as pessoas interagem e se comunicam certamente não é igual à de anos atrás e certamente sofrerá novas modificações. O advento das tecnologias da informação e comunicação junto da invenção da internet trouxe novas possibilidades e com isso novos desafios a serem enfrentados.

A produção de dados vem aumentando significativamente a cada ano que passa, além do que estamos cada vez mais conectados, ao menos em nível tecnológico e de rede.

A pesquisa realizada demonstrou o contexto histórico do advento da internet e das tecnologias e relacionou seus efeitos na chamada democracia digital, analisando-se desde o início de seus primeiros escritos até a atualidade.

Além disso, relacionou-se de que forma o incremento tecnológico tem sido absorvido pela Administração Pública brasileira em sentido amplo, naquilo que se convencionou, num primeiro momento, de governo eletrônico, sendo, atualmente, mais corretamente denominado de governo digital.

A partir disso, discorre-se o conceito de transparência pública tratado no presente trabalho, a partir da ideia de comunicação, isto é, ser transparente é muito mais do que tornar pública a informação, é fazer com que essa informação seja compreendida pelo destinatário, no caso, o cidadão ou a sociedade.

Assim, a transparência pública, exteriorizada em rede especialmente pelo uso de portais digitais, precisa ir além da mera disponibilização da informação e se preocupar também com a forma que essa informação chega a público, de forma organizada, de linguagem simples e padronizada.

Diante desse arcabouço teórico, a partir do terceiro capítulo, passou a analisar de que forma o controle social se insere no âmbito das novas tecnologias e de que forma a transparência a partir da ideia de comunicação no contexto de um governo digital e aberto pode contribuir para o aprimoramento das informações disponibilizadas de forma ativa pelo poder público e, assim, tornar materialmente possível o controle social de políticas públicas.

Para tanto, levantou-se os requisitos de informação para o desenvolvimento da transparência municipal necessária para o controle social das políticas públicas nas áreas da saúde e educação.

Os requisitos de informação foram levantados a partir da análise conjunta tanto da legislação, em especial, da LAI e da LRF e seus regulamentos, quanto, de forma empírica, obtida pelos processos de auditoria operacional nas áreas de saúde e educação realizados, em âmbito municipal, pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC e foram sintetizados no quadro constante no “Apêndice E” da pesquisa em tela.

Por ser tratar de um trabalho com base empírica, não se buscou esgotar todas as informações necessárias para o controle social de políticas públicas nas áreas de saúde, mas sim trazer um arcabouço informativo inicial, baseado na prática e não apenas na teoria, para o aprimoramento real da transparência e, com isso, a possibilidade concreta de controle social, não perdendo de vista que a transparência é uma atividade contínua e em constante aprimoramento.

Esse levantamento empírico, portanto, não deve ser visto como algo taxativo ou estanque, mas sim de forma orientativa, tanto para o desenvolvimento dos portais digitais de transparência quanto para os controladores sociais.

Diante disso, a partir do levantamento realizado, procedeu-se, inicialmente, uma análise comparativa da legislação aplicável à transparência pública, a fim de verificar a existência ou não de exigência quanto à transparência ativa dessas informações.

Posteriormente, avaliou-se os portais digitais oficiais mantidos pelos municípios associados à Associação de Municípios do Extremo Sul Catarinense - AMESC a fim de verificar e comparar se as informações levantadas constavam nos respectivos sítios.

Restou demonstrado que a grande maioria das informações levantadas e necessárias ao controle social não estava presentes nos portais digitais dos municípios, nem eram exigidas a disponibilização ativa desses documentos.

Além disso, das informações que eram exigidas, poucas eram as informações que estavam organizadas por categorias de políticas públicas ou por áreas, a fim de facilitar a compreensão do cidadão.

Não havia acesso a todos os documentos necessários, além disso, quando havia, algumas estavam desatualizados ou, ainda, estavam apresentadas de forma

extremamente técnica, não podendo, assim, ser considerada como transparente, por faltar o atributo da compreensibilidade.

A partir da pesquisa realizada, foi realizado alguns apontamentos conclusivos, em especial, de forma a confirmar a hipótese central desta pesquisa, que os portais digitais mantidos pelos municípios da AMESC não cumprem com todos os requisitos de informação levantados, de forma que não produzem, na maior parte, a verdadeira transparência, assim entendida pela possibilidade de gerar comunicação entre administradores e administrados. E isso porque:

a) Os municípios tendem a cumprir, em geral, tão somente o acesso à informação quanto ao rol de informações previsto na legislação que disciplina a sua disponibilização de forma ativa, porém isso não quer dizer que produzam transparência a partir da ideia de comunicação.

Verificou-se que os portais não sistematizam essas informações de forma que o acesso seja intuitivo pelos usuários, o que poderia ser resolvido, por exemplo, com maior organização temática; não utilizam linguagem mais simplificada quando do trato de informações de ordem com maior robustez técnica, tais como aqueles relativas à contabilidade ou ao orçamento público, com a utilização, exemplificativamente, de geração de gráficos, tabelas ou mesmo explicação de pontos mais relevantes para a sociedade; não detalham ou possibilitam o detalhamento das informações para o nível de acesso dos documentos e registros que embasem os números e resultados apresentados.

Dessa forma, pode-se afirmar que os portais digitais referentes aos municípios analisados, apesar de cumprirem, na maioria, parte dos requisitos de informação levantados, não produzem de forma plena a transparência esperada, a fim de possibilitarem materialmente o exercício do controle social de políticas públicas.

b) As informações constantes na legislação quanto à disponibilização do seu acesso de forma ativa não satisfazem as necessidades de informação do exercício do controle de políticas públicas, considerando a análise empírica das atividades realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas áreas de saúde e educação e, portanto, não possibilitam materialmente o controle social.

Como afirmado, a análise empírica conduzida durante essa pesquisa, com o levantamento das informações exigidas pelas auditorias operacionais conduzidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas áreas de saúde e educação no âmbito municipal, por diversos fatores que a obstaculizariam, não teve a intenção de

estabelecer um padrão de informações necessárias para que todos os portais digitais do país pudessem ser considerados transparentes.

A intenção da pesquisa foi simplesmente demonstrar, de forma empírica, que apenas as informações exigidas pela legislação aplicável, de forma ativa, ainda que fosse deixada de lado a questão de não produzirem transparência em razão da ausência de comunicação, não possibilitam materialmente o controle social de políticas públicas.

O levantamento dos requisitos de informação a partir da experiência da Corte de Contas Catarinense se deu muito mais *sentido orientador* ou *exemplificativo* para o controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação do que no sentido *determinístico* ou *taxativo*.

Caso alterada a Corte de Contas em análise para outro Estado ou se fosse tido como parâmetro a Corte da União, certamente esse rol sofreria menor ou maior alteração, até porque cada processo de auditoria, mesmo que sejam de mesma área de política pública, possui suas próprias questões, metodologias e demandas.

Reprisa-se que não se faz controle sem as informações e documentos necessários para a correta verificação daquilo que se está controlando. A pesquisa contribuiu, assim, nesse ponto, para escancarar a questão de que a legislação deveria ser mais ampla quanto às informações a serem prontamente disponibilizadas pelos municípios e *orientar* possíveis caminhos ou requisitos de informação para essa realização dessa ampliação.

c) Os municípios tendem a disponibilizar em seus portais digitais, de forma ativa, na sua grande maioria, tão somente o conjunto de informações onde há exigência legal para tanto, sendo que, como visto, esse rol não satisfaz as condições materiais para a realização do controle de políticas públicas.

Como dito, a partir do estudo empírico realizado acerca dos processos de auditorias operacionais nas áreas de saúde e educação, em nível municipal, conduzidos pelo TCE-SC, que visou tão somente o levantamento dos requisitos de informação com a finalidade de orientar a realização do controle social de políticas públicas nessas áreas.

Considerando esses requisitos de informação, de caráter orientativo, percebeu-se que os municípios, em geral, não disponibilizam essas informações em seus portais digitais, que, muitas vezes, estão disponíveis apenas para uso interno da Administração Pública, mas, caso fossem tornadas públicas, contribuiriam para o exercício do controle social.

Fica claro assim a necessidade de se repensar tanto o conteúdo quanto a forma pela qual está estruturada a transparência pública municipal, no âmbito digital, ou *cibertransparência*, a partir da concepção de governo digital e aberto, para que se possa efetivamente sair da cultura do obscurantismo das informações públicas, e, por conseguinte, tornar possível o controle social de políticas públicas.

d) Os portais digitais mantidos pelos municípios analisados foram desenvolvidos a partir de um padrão de programação baseado em governança eletrônica ultrapassada, não focada no cidadão e na abertura dos dados públicos, pelo que impossibilita a disponibilização das informações de forma que produza comunicação e torne possível o controle social de políticas públicas.

A partir da concepção de governo digital e aberto, na qual o foco é no cidadão e na abertura dos dados públicos, a transparência ativa tem o condão de romper com essa barreira informacional existente, especialmente, para a atividade de controle social.

A situação atual decorre, sobretudo, em razão do paradigma atual de desenvolvimento dos portais digitais mantidos pelos municípios se baseia na premissa já ultrapassada de governo eletrônico, na sua fase mais embrionária, na qual a transparência ativa deve ser adstrita apenas ao conjunto mínimo exigido pela legislação.

Nesse sentido, mesma que não haja modificação legislativa, no sentido de ampliar o acesso à informação, na modalidade ativa, isso não quer dizer que os municípios não possam, de forma voluntária, ampliar o seu conteúdo.

Tal atitude, na verdade, demonstraria preocupação em promover a cidadania e incentivar o controle social, além de respaldar o governo com a marca da transparência, desde que observadas, além do acesso à informação, as condições para produção de comunicação entre governantes e governados.

Aliás, historicamente, as tecnologias não esperam a modificação da legislação a fim de serem implantadas, mas acabam por indicar sempre novos rumos, tal como ocorreu com o serviço de transporte por aplicativo, por exemplo, que, forçou a regulamentação dessa nova modalidade que já estava em uso em muitas cidades do país.

Fica evidente, assim, que se faz necessária reformulação da transparência pública em âmbito municipal.

Nesse sentido, a presente pesquisa buscou contribuir com os pressupostos para essa reformulação, os quais podem ser sintetizados da seguinte forma, os quais deverão ser observados pelos portais digitais de transparência pública:

a) *Permitir o controle, em tempo real, das informações e dados relativos às receitas e às despesas públicas;*

Embora a legislação já preveja tal condição, importante salientar que não basta a disponibilização apenas dos números, devendo-se entender que a transparência precisa comunicar os cidadãos sobre o andamento das contas públicas.

Assim, além dos links para acesso aos documentos comprobatórios correspondentes, deve-se fazer acompanhar explicações em linguagem simplificada acerca da real situação da execução orçamentária, utilizando-se de gráficos, tabelas a fim de facilitar a compreensão pela sociedade.

b) *Disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente de Federação de modo consolidado;*

Da mesma forma, os dados consolidados devem ser acompanhados de links que demonstrem as consolidações realizadas, além de adoção de linguagem acessível para sociedade, a partir é claro de um padrão de homem médio, para não beirar extremismos, valendo-se de todos os recursos tecnológicos e didáticos para exposição das informações.

c) *Possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.*

A importância da proteção e segurança dos dados é fundamental, a fim de preservar a intimidade dos usuários, bem como evitar invasões ou mesmo danificações aos dados públicos.

d) *Respeitar aos requisitos estabelecidos pelos padrões e-PING;*

Deve-se priorizar a abertura dos dados públicos, a interoperabilidade pública e suas dimensões, assim entendida enquanto a integração, por meio digital e de forma pública, de soluções tecnológicas desenvolvidas pela sociedade no âmbito do controle social;

Os padrões e-PING atualmente não estão previstos em legislação de observância obrigatória para todos os entes da Federação. Contudo, os portais digitais devem se utilizar desses padrões a fim de se harmonizarem com as exigências de transparência e abertura dos dados públicos, e, assim, possibilitar o controle social.

e) *Atender ao padrão de acessibilidade de governo digital E-MAG;*

f) *Observar as diretrizes e recomendações de usabilidade e-PWG;*

Essas diretrizes contribuem para concretização da transparência, na perspectiva de comunicação, uma vez que buscam assegurar nos portais digitais a

compreensão das informações, tornar intuitiva a navegação dos usuários nesses sítios eletrônicos, organizar as informações, bem como incentivar a adoção de linguagem facilitada.

Há, portanto, muito o que se avançar em termos de transparência pública e de controle social. As tecnologias podem e contribuem muito para o seu aprimoramento, a partir da noção de governo digital e aberto aqui tratada.

Cabe a nós, cidadãos, a tarefa de buscar e cobrar a melhoria dos portais digitais, pois é através deles que as informações públicas se revelam e a atividade pública se controla.

REFERÊNCIAS

ABREU, Joana Covelo de Abreu. O mercado único digital e a interoperabilidade administrativa: a proteção de dados pessoais na articulação entre administrações públicas nacionais e as instituições e órgãos da União Europeia – reflexões prospectivas. In: **O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988 – um diálogo luso-brasileiro**. Lisboa: Centro de Investigação de Direito Público, 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, Brasília, DF, n. 10, p. 1-50, 1997. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>> Acesso em: 15 out 2020.

ALVES, Cássio Guilherme. **Controle social de políticas públicas**: os conselhos municipais e sua forma de atuação e controle na execução de políticas públicas – uma observação crítica sobre a atuação do conselho municipal de saúde de Santa Cruz do Sul. Dissertação de Mestrado em Direito, UNISC, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. Volume 3. São Paulo: Cortez, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002

BERNARDES, Marciele Berger. **Cidades Inteligentes**: proposta de modelagem regulatória para a governança participativa, no contexto lusobrasileiro. (Tese de Doutorado em Ciências Jurídicas). Universidade do Minho – Escola de Direito: Portugal, 2019.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Acesso à informação para o exercício do controle social**: desafios à construção da cultura da transparência no Brasil e diretrizes operacionais e legais para os portais no âmbito municipal. Relatório de Pesquisa Pós-Doutoral. Curitiba, PPGD-PUCPR, 2019.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Nuria Fabris Ed, 2012.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Interações entre direito fundamental à informação e democracia para o controle social: uma leitura crítica da LAI a partir da experiência dos portais de transparência dos municípios do Rio Grande

do Sul. **Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil)**, v. 23, p. 126-153, 2018.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Teoria Geral da Auditoria**. Curso de Pós-Graduação na área de Administração Pública. Brasília: AVM Faculdade Integrada, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2007

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 05 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 106, de 07 de maio de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm> Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. **Estratégia de Governança Digital**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>> Acesso em: 15 out 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm> Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 928, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm> Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 10.540, de 05 de novembro de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10540.htm> Acesso em: 07 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 16 out 2020.

BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. Tese (Doutorado em Direito), São Paulo, USP, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, André Castro; CONTI, José Mauricio. O controle interno na administração pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. In: **Revista de Direito Público do Instituto Brasileiro de Direito Público**. Vol. 8, N. 37, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Trad. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTELLS . Manuel. **A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade**. Edição digital. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2015.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede**. 8 ed.rev e amp. São Paulo, Paz e Terra, 2005.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

CASTRO, Róbison Gonçalves; GOMES, Marcelo Barros; FERREIRA, Hellen Rosa. **Administração Pública Contemporânea**. Curso de Pós-Graduação na área de Administração Pública. Brasília: AVM Faculdade Integrada, 2018.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico**. Coordenação executiva e editorial de Alexandre F. Barbosa. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014. Disponível em <<http://cetic.br/pesquisa/governo-eletronico/>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **The role of e-government for Europe's future**. Brussels. 2003. 25p.

CONSTANT, Benjamin. **The liberty of the ancients compared with that of the moderns**. Disponível em: <<http://www.earlymoderntexts.com/pdf/conslibe.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Controle social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. 3ª ed. Brasília: Impressão Gráfica Positiva, 2011.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições da história da democracia. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Sequência** (Florianópolis) n. 84, p. 209-242, abr. 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. Administração Pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. **Rev. de Direito Administrativo e Gestão Pública**. v. 6, n. 1, p. 1-24, jan/jun. 2020.

CUNHA, Maria Alexandra. **Governo eletrônico no Brasil**: avanços e impactos na sociedade brasileira. In: Alexandre Barbosa (Org.). Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2005-2009. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, v.1, p. 73-76.

DA SILVA, Edson Rosa Gomes. ROVER, Aires José. **O Governo Eletrônico como Política Pública Participativa com os Observatórios Sociais**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/266037752_o_governo_eletronico_no_s_uporte_as_politicas_publicas_com_acoes_participativas_observatorios_de_seguranca_publica> Acesso em: 10 set 2018.

DELGADO, Daniel García. **Estado-nación y globalización**. Buenos Aires: Ariel. 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação da comunidade em órgãos da administração pública**. Revista De Direito Sanitário, p. 36-45, 2000.

FORUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS - FDAIP. **Relatório produzido em maio de 2020**. Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Alteracoes_atendimento_pedidos_de_informacao_e_MP_928.pdf> Acesso em: 05 ago. 2020.

GALLO, João Guilherme. **Fundamentos de Big Data**. Instituto de Gestão e Tecnologia da Informação, 2020.

GIANEZINI, Kelly; BARRETTO, Letícia; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Políticas públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, Marli M. Moares da; RODRIGUES, Hugo Thamir (orgs.). **Direito & Políticas Públicas X**. Curitiba: Multideia, 248 p., 2015.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo; REIS, Beatriz de Felipe. Democracia Digital: o papel da tecnologia no restabelecimento dos vínculos sociedade-estado. **Em Tempo**, Marília, v. 8, p. 177-200, 2019.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

GOMES, Wilson. **Democracia digital**: que democracia? In: II Encontro Anual da Compolítica, 2007, Belo Horizonte. Anais do II Encontro Anual da Compolítica, 2007. Disponível em: <www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em 18 nov 2020.

HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In **Direitos Sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. A democracia representativa e crise de legitimidade: o potencial de subsidiariedade no fortalecimento da democracia administrativa. **XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e IX Mostra Internacional de Trabalhos Científicos**. 2016. ISSN 2358-3010.

HOMERCHER, Evandro T. **O princípio da transparência e o direito fundamental à informação administrativa**. Porto Alegre: Editora Padre Reus, 2009. p. 59

IBGE. **Panorama cidades do Brasil**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama/>> Acesso em: 05 set 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. **Standing Committee on IT Audit. Auditing e-government**. Oslo, Norway: Intosai Standing Committee on IT Audit, 2003, 35p.

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB. 182p. Florianópolis, 2010.

LEITE, Leonardo de Oliveira; REZENDE, Denis Alcides. **E-gov.estratégico**: governo eletrônico para gestão do desempenho da administração pública 1. ed. Curitiba: Appris, 2015.

LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Tradução de Alexandre Emílio. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência. Informação pública em rede e a concretização dos direitos sociais: a experiência dos municípios gaúchos. **Quaestio Iuris**. vol. 8, n. 04, Número Especial, Rio de Janeiro, 2015, pp. 2651-2669.

LIMBERGER, Têmis. Direitos humanos na era tecnológica. **Redesg – Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global** – Universidade Federal de Santa Maria – v. 2, n. 2, jul.dez/2013, p. 346-366

MARÇAL, Justen Filho. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Democracia on-line e o problema da exclusão digital. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, n. 30, p. 93-113, jul. 2014.

MARTINS, Humberto. **Lei da transparência e sua aplicação na administração pública**: valores, direito e tecnologia em evolução. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%84NCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%94BLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf> Acesso em: 11 ago. 2020.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MORIN Edgar. **Pour une crisologie**. In: Communications. La notion de crise, n. 25, pp. 149-163, 1976.

NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NORRIS, Pippa. **Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide**. New York (EUA): Cambridge University Press, 2001.

OECD. **Citizens as Partners - OECD: handbook on information, consultation and public participation in policy-making**, p. 18, 2001.

OLIVEIRA FILHO, José Alceu de; SOARES, Alexandre Fernandes. **Controle Interno e Externo da Gestão Pública**. Curso de Pós-Graduação na área de Administração Pública. Brasília: AVM Faculdade Integrada, 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEDRINI, Dalila Maria; Adams, Telmo; SILVA, Vini Rabassada. **Controle social e fortalecimento da democracia participativa**: dilemas e perspectivas. p. 229-237: In: _____ (Orgs.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

PRESSMAN, Roger S; MAXIM, Bruce R. **Engenharia de software**: uma abordagem profissional. Tradução de João Eduardo Nóbrega Tortello. 8 ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Sousa. Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights. **Sequência**, Florianópolis, n. 85, p. 30-50, Ago. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552020000200030&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 out. 2020.

ROVER, Aires José. Direito. **Governo eletrônico e inclusão digital**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUEDIGER, Marco Aurelio. **Governo Eletrônico e Democracia** – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. XXVI ENANPAD, Salvador, setembro/dezembro, 2002.

SÁNCHEZ BRAVO, ÁLVARO. **A nova sociedade tecnológica**: da inclusão ao controle social: a Europ@ é exemplo? Tradução de Clovis Gorczewski. 1 ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 678p.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HARTMANN PEIXOTO, Fabiano. A inteligência artificial aplicada à criação de uma central de jurisprudência administrativa: o uso das novas tecnologias no âmbito da gestão de informações sobre precedentes em matéria administrativa. **Revista do Direito (UNISC)**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 18-34, jan./abr. 2020.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set. 2018.

SILVA, Rogério de Moraes. **Auditoria de Desempenho**. Curso de Pós-Graduação na área de Administração Pública. Brasília: AVM Faculdade Integrada, 2018.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Revista Opinião Pública**. Campinas, v. XI, n. 2, out. 2005, p. 450-468.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOMMERVILLE, Ian. **Engenharia de software**. Tradução de Ivan Bosnic e Kalinka G. de O. Gonçalves. 9 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

SORJ, Bernardo. **On-line / off-line: a nova onda da sociedade civil e a transformação da esfera pública**. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. Internet e mobilizações sociais: transformações do espaço público e da sociedade civil. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática, 2015.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **ADI 6.351**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342764415&ext=.pdf>> Acesso em 10 ago. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **ADI 6.357**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342780618&ext=.pdf>> Acesso em 11 ago. 2020.

TAVARES, André Afonso; VIEIRA, Reginaldo de Souza. A exclusão digital e a cidadania participativa na sociedade em rede. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, vol. 15, n. 4, p. 283-299, 2020, DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i4.8065>.

TAVARES, André Afonso; CECHINEL, Renato. Governo eletrônico como instrumento de controle social das despesas com obras públicas. In: **Jurisdição constitucional, democracia e relações sociais: desafios contemporâneos**. Passo Fundo: Ed. da UPF, 2019, p. 830-839.

TAVARES, André Afonso; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Governo eletrônico como instrumento de controle social de políticas públicas na área da saúde básica no município de São Leopoldo/RS. In: **Jurisdição constitucional, democracia e relações sociais: desafios contemporâneos**. Passo Fundo: Ed. da UPF, 2019, p. 531-541.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – TCE-PR. **Plano Anual de Fiscalização Social**. Disponível em: <

<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2011/10/pdf/00237964.pdf>> Acesso em: 10 out 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE-SC. **Portal do cidadão.** Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/sic/home.php?idmenu=tce&id=-1>> Acesso em: 05 nov 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE-SC. **Consulta de processos.** Disponível em: < <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo>> Acesso em: 30 out 2020.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização.** 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In Bresser-Pereira, L.C.; Nuria Cunill Grau (orgs.) **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república federativa:** pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. 2013. 540 fl. Tese (Doutorado em Direito) – Florianópolis, PPGD-UFSC, 2013.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. Democracia participativa em saúde: identificação da utilização dos instrumentos de governo eletrônico e da democracia eletrônica pelo conselho municipal de saúde de Criciúma/Santa Catarina, p. 285-307. In: ROVER, Aires José; GALINDO, Fernando (eds.) **O Governo eletrônico e suas múltiplas facetas.** Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, ISBN 978-84.15031-XX-X.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas.** México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor, 1993.

VICTORINO, Marcio de Carvalho et al. Uma proposta de ecossistema de big data para a análise de dados abertos governamentais conectados. **Rev. Inf & Soc. Est.,** João Pessoa, v. 27, n. 1, p. 225-242, jan/abr. 2017.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos,** Florianópolis, p. 83-98, jan. 2001. ISSN 2177-7055.

APÊNDICES

APÊNDICE A - SIDEMS DO MUNICÍPIO

| MUNICÍPIO | LINK |
|---------------------------|---|
| Araranguá | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/19 |
| Balneário Arroio do Silva | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/26 |
| Balneário Gaivota | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/29 |
| Ermo | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/84 |
| Jacinto Machado | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/132 |
| Maracajá | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/156 |
| Meleiro | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/161 |
| Morro Grande | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/168 |
| Passo de Torres | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/187 |
| Praia Grande | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/206 |
| Santa Rosa do Sul | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/231 |
| São João do Sul | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/246 |
| Sombrio | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/262 |
| Timbé do Sul | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/268/ano/2020 |
| Turvo | https://indicadores.fecam.org.br/indice/municipal/codMunicipio/278 |

APÊNDICE B - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

| MUNICÍPIO | LINK |
|---------------------------|---|
| Araranguá | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/19/Ararangu%C3%A1 |
| Balneário Arroio do Silva | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/26/Balne%C3%A1rio%20Arroio%20do%20Silva |
| Balneário Gaivota | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/29/Balne%C3%A1rio%20Gaivota |
| Ermo | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/84/Ermo |
| Jacinto Machado | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/132/Jacinto%20Machado |
| Maracajá | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/156/Maracaj%C3%A1 |
| Meleiro | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/161/Meleiro |
| Morro Grande | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/168/Morro%20Grande |
| Passo de Torres | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/187/Passo%20de%20Torres |
| Praia Grande | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/206/Praia%20Grande |
| Santa Rosa do Sul | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/231/Santa%20Rosa%20do%20Sul |
| São João do Sul | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/246/S%C3%A3o%20Jo%C3%A3o%20do%20Sul |
| Sombrio | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/262/Sombrio |
| Timbé do Sul | https://transferencias.fecam.org.br/municipio/268/Timb%C3%A9%20do%20Sul |
| Turvo | http://transferencias.fecam.org.br/municipio/278/Turvo |

APÊNDICE C - DADOS GERAIS DOS MUNICÍPIOS DA AMESC

Site AMESC: <https://www.amesc.com.br/>

<http://sigefweb.sef.sc.gov.br/SIGEFWEBTRW/SEG/SIGEFPortal.aspx>

| MUNICÍPIO | DATA FUNDAÇÃO | DATA INSTALAÇÃO | POPULAÇÃO ⁶⁴ | ELEITORES ⁶⁵ | PIB ⁶⁶ (R\$ MILHÕES) | COEF. FPM ⁶⁷ | IND. ICMS ⁶⁸ | AREA TOTAL (KM²) |
|---------------------------|---------------|-----------------|-------------------------|-------------------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| Araranguá | 03/04/1880 | 03/04/1883 | 68.228 | 49.877 | 1.600 | 2,4 | 0,484342 | 303.299 |
| Balneário Arroio do Silva | 29/12/1995 | 01/01/1997 | 13.071 | 10.519 | 142,8 | 0,8 | 0.0666459 | 95.259 |
| Balneário Gaivota | 29/12/1995 | 01/01/1997 | 10.979 | 8.900 | 128,4 | 0,8 | 0.0682671 | 145.762 |
| Ermo | 29/12/1993 | 29/12/1995 | 2.063 | 1.916 | 79,1 | 0,6 | 0.0915487 | 63.439 |
| Jacinto Machado | 21/06/1958 | 23/07/1958 | 10.416 | 8.925 | 289,9 | 0,8 | 0.139534 | 431,379 |
| Maracajá | 12/05/1967 | 30/12/1967 | 7.293 | 6.178 | 169,8 | 0,6 | 0.108201 | 62.463 |
| Meleiro | 27/11/1961 | 20/12/1961 | 7.015 | 5.938 | 226,1 | 0,6 | 0.124648 | 187.057 |
| Morro Grande | 30/03/1992 | 01/01/1993 | 2.893 | 2.854 | 176,1 | 0,6 | 0.146014 | 258.184 |
| Passo de Torres | 26/09/1991 | 01/01/1993 | 8.823 | 6.023 | 123,2 | 0,6 | 0.0739808 | 95.114 |
| Praia Grande | 26/09/1991 | 01/01/1993 | 7.319 | 6.019 | 140,01 | 0,6 | 0.0895242 | 284.162 |
| Santa Rosa do Sul | 04/01/1988 | 01/06/1989 | 8.358 | 7.060 | 129,2 | 0,6 | 0.0816867 | 151.030 |
| São João do Sul | 20/12/1961 | 29/12/1961 | 7.297 | 6.226 | 158,6 | 0,6 | 0.107124 | 183.358 |
| Sombrio | 30/12/1953 | 02/04/1954 | 30.374 | 22.055 | 675,1 | 1,4 | 0.218096 | 143.329 |
| Timbé do Sul | 11/05/1967 | 23/09/1967 | 5.348 | 4.511 | 108,9 | 0,6 | 0.0958248 | 330.089 |
| Turvo | 30/12/1948 | 20/03/1949 | 12.899 | 9.303 | 495,2 | 0,8 | 0.226755 | 235.517 |

⁶⁴ IBGE/2019

⁶⁵ TSE/2019

⁶⁶ IBGE/2016

⁶⁷ STF/2018

⁶⁸ SEF/2018

| MUNICIPIO | SITE OFICIAL PODER EXECUTIVO | SITE OFICIAL PODER LEGISLATIVO |
|---------------------------|---|---|
| Araranguá | http://www.ararangua.sc.gov.br/ | https://www.cmva.sc.gov.br/ |
| Balneário Arroio do Silva | http://www.arroiodosilva.sc.gov.br/ | https://www.cmbas.sc.gov.br/ |
| Balneário Gaiivota | http://www.balneariogaiivota.sc.gov.br/ | https://www.camaragaiivota.sc.gov.br/ |
| Ermo | http://www.ermo.sc.gov.br/ | https://www.camaraermo.sc.gov.br/ |
| Jacinto Machado | http://www.jacintomachado.sc.gov.br | https://www.jacintomachado.sc.leg.br/ |
| Maracajá | http://www.maracaja.sc.gov.br/ | https://www.camaramaracaja.sc.gov.br/ |
| Meleiro | http://www.meleiro.sc.gov.br/ | https://camarameleiro.sc.gov.br/ |
| Morro Grande | http://www.morrogrande.sc.gov.br/ | https://www.camaramg.sc.gov.br/ |
| Passo de Torres | http://www.prefeitura-passo.sc.gov.br/ | https://www.passodetorres.sc.leg.br/ |
| Praia Grande | http://www.praia grande.sc.gov.br/ | https://www.camarapraia grande.sc.gov.br/ |
| Santa Rosa do Sul | http://www.santarosadosul.sc.gov.br/ | https://www.cmvsrs.sc.gov.br/ |
| São João do Sul | http://www.saojoaodosul.sc.gov.br/ | http://www.cmsaojoaodosul.sc.gov.br/ |
| Sombrio | http://www.sombrio.sc.gov.br/ | http://www.camarasombrio.sc.gov.br/ |
| Timbé do Sul | https://www.timbedosul.sc.gov.br/ | http://www.camaratimbedosul.sc.gov.br |
| Turvo | http://www.turvo.sc.gov.br/ | https://www.camaraturvo.sc.gov.br/ |

APÊNDICE D- SITES CONSULTADOS

APÊNDICE E - REQUISITOS DE INFORMAÇÃO LEVANTADOS

| INFORMAÇÃO NECESSÁRIA AO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL ⁶⁹ |
|--|
| 1. Saúde |
| 1.1. Localização e quantitativo de UBSs no município com registros fotográficos (INF1.01) |
| 1.2. Condições físicas e estruturais das UBS, com registros fotográficos, número e estado das salas (INF1.02) |
| 1.3. Disponibilidade dos materiais e equipamentos (INF1.03) |
| 1.4. Disponibilidade de itens farmacêuticos para a distribuição e atendimento de urgência, além de métodos contraceptivos (INF1.04) |
| 1.5. Disponibilidade de medicamentos (INF1.05) |
| 1.6. Composição, quantitativos e forma de contratação da equipe de saúde da família e dos profissionais por categoria (INF1.06) |
| 1.7. Quantitativo de famílias atendidas por equipe (INF1.07) |
| 1.8. Quantitativos de atendimentos classificados como prevenção, promoção e recuperação dos usuários (INF1.08) |
| 1.9 Disponibilidade de cursos de capacitação introdutória e permanente (INF1.09) |
| 1.10. Disponibilidade de atividades educativas continuadas para grupos populacionais (INF1.10) |
| 1.11. Existência de avaliação de desempenho das equipes (INF1.11) |
| 1.12. Sistema de registro de frequência (ponto) das equipes (INF1.12) |
| 1.13 Quantitativo de recursos federal e estadual recebidos pelo município (INF1.13) |
| 1.14. Discriminação detalhada da aplicação dos recursos orçamentários na ESF (INF1.14) |
| 1.15. Horários de atendimento e funcionamento das UBSs (INF1.15) |
| 1.16. Prazo de realização de exames (INF1.16) |
| 1.17. Prazos de marcação de consultas por especialidade, contendo os dias de espera (INF1.17) |
| 1.18. Detalhamento das despesas públicas por subfunções (INF1.18) |
| 1.19. Legislação aplicável (Leis, decretos e portarias) (INF1.19) |
| 1.20. Diagnóstico que contemple mecanismos formais para identificar as necessidades de capacitação dos profissionais que atuam na Atenção Básica (INF1.20) |
| 1.21. Disponibilidade e Quantitativo de Cursos de Capacitação realizados por profissional (INF1.21) |
| 1.22. Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) (INF1.22) |
| 1.23. Ações na promoção da alocação e permanência dos profissionais da atenção básica (incentivos à produtividade, valorização profissional) (INF1.23) |
| 1.24. Levantamento ou diagnóstico das necessidades de alocação de pessoal das UBSs (INF1.24) |
| 1.25 Estruturas e equipes técnicas para monitoramento e avaliação da Atenção Básica (INF1.25) |
| 1.26 Indicadores de insumos e processos para realização de monitoramento e avaliação da Atenção Básica, bem como instrumentos de planejamento e resultados (INF1.26) |

⁶⁹ Levantadas em etapa prévia a partir da análise dos processos de auditoria operacional, nas áreas de saúde e educação, realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC no período de 2009 a 2019.

| |
|--|
| 1.27. Estrutura de TI (quantidades de computadores e impressoras, etc.) (INF1.27) |
| 1.28. Requisitos, as Informações e os procedimentos utilizados de suporte para o levantamento das necessidades de saúde (INF1.28) |
| 1.29. Participação dos Conselhos de Saúde nas discussões relativas ao planejamento (INF1.29) |
| 1.30. Forma adotada para a promoção do acesso aos demais serviços prestados pela rede de atenção à saúde por meio de requisição (via Consórcio Intermunicipal, por exemplo) (INF1.30) |
| 1.31. Quantidade de estabelecimentos estaduais ambulatoriais de médica e alta complexidade e de hospitais de média e alta complexidade no Estado de Santa Catarina (INF1.31) |
| 1.32. Repasse estadual e federal aos municípios para o financiamento tripartite da Atenção Básica (INF1.32) |
| 1.33. Informações atualizadas sobre os profissionais no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) (INF1.33) |
| 2. Educação |
| 2.1. Plano Municipal de Educação – PME com seus anexos, instituído por lei, com elaboração de metas e estratégias, bem como responsabilidades de monitoramento e avaliação para o alcance das metas (INF2.01) |
| 2.2. Lei orçamentária anual – LOA e Balanço orçamentário para análise das despesas fixadas, empenhadas, liquidadas e pagas com educação (função 12 - Educação) (INF2.02) |
| 2.3. Legislação referente ao Conselho Municipal de Educação (CME) (INF2.03) |
| 2.4. Planejamento (anual ou plurianual) da SEMED com as políticas e ações relacionadas às metas e estratégias do PME (INF2.04) |
| 2.5. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do município (INF2.05) |
| 2.6. Plano Plurianual – PPA do município (INF2.06) |
| 2.7. Portaria que designa a Equipe técnica de monitoramento e avaliação do PME e relatórios de monitoramento (INF2.07) |
| 2.8. Resultados do monitoramento do PME pela SEMED e formas de divulgação – audiências ou consultas públicas (INF2.08) |
| 2.9. Pautas e atas do CME (INF2.09) |
| 2.10. Relatórios de monitoramento realizado pelo CME (INF2.10) |
| 2.11. Dados das matrículas em creche de crianças até 3 anos de todas as redes de ensino no Município e a população oficial de crianças entre 0 e 3 anos de idade (INF2.11) |
| 2.12. Dados das matrículas na pré-escola de todas as redes de ensino no Município e a população oficial de crianças entre 4 e 5 anos de idade (INF2.12) |
| 2.13. Dados relativos à quantidade de alunos de idade entre 6 e 14 anos e à população oficial (INF2.13) |
| 2.14. Quantidade de vagas disponíveis em todas as redes de ensino e a demanda real (INF2.14) |
| 2.15. Número total de matrículas no ensino fundamental de todas as redes de ensino, número total de matrículas na educação em tempo integral no ensino fundamental, relação das escolas municipais contendo quantidade de turmas por série/ano e número de vagas (INF2.15) |
| 2.16. Plano de Cargos e Salários dos Servidores Públicos Municipais/Magistério (INF2.16) |
| 2.17. Relação dos profissionais do magistério, com especificação da forma de vínculo com o município (efetivo, temporário, comissionado) (INF2.17) |
| 2.18. Legislação que disciplina a gestão democrática da educação (INF2.18) |
| 2.19. Composição e escolha da diretoria escolar, do CME, da Associação de Pais e |

| |
|--|
| Professores (APP), do Conselho Deliberativo Escolar (CDE) e Grêmio Estudantil (GE) (INF2.19) |
| 2.20. Legislação referente ao Sistema Municipal de Ensino (SISMEN) (INF2.20) |
| 2.21. Levantamento de Informações referentes à população, índice de desenvolvimento econômico e social – IDH/PNUD, produto interno bruto – PIB, resultados obtidos pelo município quando das avaliações efetuados para o IDEB (INF2.21) |
| 2.22. Receitas de impostos e transferências em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal (INF2.22) |
| 2.23. Informações junto à comunidade (Ouvidoria) (INF2.23) |
| 2.24. Documentação da Infraestrutura escolar por meio de fotografias, inclusive quanto à adequação da escola para atender estudantes com necessidades especiais (INF2.24) |
| 2.25. Sugestões para aperfeiçoamento da rede escolar obtida junto de professores, gestores e alunos (INF2.25) |
| 2.26. Existências de projetos e ações efetivas com vistas ao oferecimento de educação integral (igual ou superior a 7 horas diárias) visando ao atingimento da meta 6 do PNE (INF2.26) |
| 2.27. Informações quanto à planejamento pedagógico e relatório de comparecimento de nutricionista para controle do cardápio e da qualidade da merenda escolar, orientação às merendeiras e fiscalização da higiene e conservação dos alimentos (INF2.27) |
| 2.28. Existências de inventário e controle de estoque de materiais na escola (INF2.28) |
| 2.29. Registros por fotografias das condições físicas dos veículos disponíveis para o transporte escolar (INF2.29) |
| 2.30. Folha de pagamento da educação Infantil/ensino fundamental (INF2.30) |
| 2.31. Relação de professores lotados na educação – disciplina e escola/efetivos (INF2.31) |
| 2.32. Relação de professores lotados na educação – disciplina e escola/ACTs (INF2.32) |
| 2.33. Relação de professores com pós-graduação (INF2.33) |
| 2.34. Existência de cursos oferecidos com formação, capacitação profissional, treinamento e atualização dos professores e gestores da rede municipal de educação (INF2.34) |
| 2.35. Adesão à Avaliação de Alfabetização Infantil – PROVINHA BRASIL; Simulado da Provinha Brasil; Adesão à Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA; Instituição do projeto Aceleração Distorção Idade/Série; Adesão ao Programa de Combate à Evasão Escolar – APOIA, proposto pelo MPSC (INF2.35) |
| 2.36. Existências de conselhos que pertençam ao Sistema Municipal de Ensino, atas de reuniões, relatórios e pareceres de atividades, fotografias das estruturas para funcionamento e capacitações aos membros (INF2.36) |
| 2.37. Dados de vagas disponíveis, preenchidas e de evasão escolar de alunos (INF2.37) |

**APÊNDICE F - TABELA UTILIZADA PARA COMPARAÇÃO DA
LEGISLAÇÃO E PORTAIS DOS MUNICÍPIOS QUANTO AOS REQUISITOS
DE INFORMAÇÃO**

| INF ⁷⁰ /MUN ⁷¹ | LAI | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
|--------------------------------------|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Saúde | ----- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| INF 1.01 | ⁷² | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.02 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.03 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.04 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.05 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.06 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.07 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.08 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.09 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.10 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.11 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.12 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.13 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.14 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.15 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.16 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.17 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.18 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.19 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.20 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.21 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.22 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.23 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.24 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.25 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.26 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.27 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.28 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.29 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.30 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.31 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| INF 1.32 | | | | | | | | | | | | | | | | |

⁷⁰ Para verificar a descrição de cada item referente à informação analisada, consultar apêndice E.

⁷¹ Municípios analisados: 01 – Araranguá; 02 - Balneário Arroio do Silva; 03 - Balneário Gaivota; 04 - Ermo; 05 - Jacinto Machado; 06 - Maracajá; 07 - Meleiro; 08 - Morro Grande; 09 - Passo de Torres; 10 - Praia Grande; 11 - Santa Rosa do Sul; 12 - São João do Sul; 13 - Sombrio; 14 - Timbé do Sul; 15 - Turvo

⁷² Consulta na web ao portal eletrônico - informação existente (E), existe parcialmente (P) ou ausente (A) análise quanto exigência legal de transparência ativa da informação segundo a Legislação (LEG) – exige (E), exige parcialmente (P) ou ausente exigência.

ANEXOS

ANEXO A –RESPOSTA AOPEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM 04 DE SETEMBRO DE 2018 PELO TCE DE SANTA CATARINA

Assunto **Resposta da Ouvidoria**
 De Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina <ouvidoria@tce.sc.gov.br>
 Para <andre@tavaresadvocacia.com>
 Data 2018-04-09 20:00

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Ouvidoria

Florianópolis, 9 de Abril de 2018

Comunicação nº 321/2018

Assunto: INFORMAÇÃO SOBRE ENCAMINHAMENTO DE COMUNICAÇÃO

Prezado cidadão Afonso Tavares

Esta Ouvidoria comunica que sua solicitação de fotocópia de processos foi encaminhada a Secretaria Geral para as devidas providências.

Tão logo seja levantado o número de cópias, V. Sa. será informado do valor e do procedimento para recolhimento da guia, bem como da retirada das cópias dos processos solicitados.

Por favor, queira aguardar novos comunicados.

Atenciosamente,

OUVIDORIA / TCE-SC

Assunto **Resposta da Ouvidoria**
 De Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina <ouvidoria@tce.sc.gov.br>
 Para <andre@tavaresadvocacia.com>
 Data 2018-10-11 18:58

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Ouvidoria

Florianópolis, 11 de Outubro de 2018

Comunicação nº 321/2018

Assunto: RESPOSTA À SUA COMUNICAÇÃO

Prezado cidadão Andre Afonso Tavares

Com relação à sua comunicação, informamos que o órgão técnico competente deste Tribunal de Contas, após análise, manifestou-se no seguinte sentido:

Boa tarde,

As informações de recolhimento solicitadas são as seguintes:

16/00151628 - 225 fls valor R\$ 45,00

15/00197502 - 869 fls valor R\$ 173,80

16/00047561 - 1.520 fls valor R\$ 304,00

16/00382190 - 1.844 fls valor R\$ 388,80

15/00549476 - 3.182 fls valor R\$ 636,40

15/00633930 - 459 fls valor R\$ 91,80

14/002 59522 - 2.191 fls valor R\$ 438,20

Para pagamento de cópia ir site www.sef.sc.gov.br

Ir em serviços mais acessados, (está em verde) clicar em dare, depois vai até clique aqui para Acessar .está em verde também, vai abrir

Tipo de receita TAXAS

Receita 2119

Classe de serviço 91

Identificação

CPF

CNPJ

RG

Valor Gerar guia

Ou email adv@tce.sc.gov.br

Att,

Raquel - Sala dos Advogados - SEG

Sua participação consiste em legítimo exercício da cidadania.

Atenciosamente,

OUVIDORIA / TCE-SC

ANEXO B – RESPOSTA AO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM 04 DE SETEMBRO DE 2020 PELO TCE DE SANTA CATARINA

Resposta da Ouvidoria

TCE/SC <sistemas.ouvidoria@tcsc.tc.br>
Para: Comunicante <afonsotavares.andre@gmail.com>

4 de setembro de 2020 13:23

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
Ouvidoria

Florianópolis, 4 de Setembro de 2020

Comunicação nº 1501/2020

Assunto: RESPOSTA À SUA COMUNICAÇÃO

Prezado cidadão Andre Afonso Tavares

Com relação à sua comunicação, informamos que esta Ouvidoria do Tribunal de Contas disponibilizou os processos solicitados através do WE TRANSFER devido ao tamanho dos mesmos, e ficarão disponíveis para download por 07(sete) dias.

Foram enviados apenas os processos @RLA 1800145362 e @RLA 1500519054.

Estamos providenciando com a Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI, a íntegra do processo @RLA1800145109 que será enviado assim que disponibilizado por aquela Diretoria.

Informamos ainda que os processos @RLA 1700850315 e @RLA 1800189572, se encontram em carga do gabinete na fase instrutória, portanto, ainda não possuem decisão final.

Ressaltamos, ainda, que o parágrafo único do citado art. 1º da Resolução nº TC-71/2012 diz que:

"O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas, utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo, será assegurado com a edição do ato decisório respectivo."

Ou seja, antes da edição do ato decisório, assim entendido como a DECISÃO DEFINITIVA, não há possibilidade do fornecimento de cópias de processos ou de suas partes, até mesmo para que não haja prejuízo aos trabalhos de apuração dos resultados.

Ficheiros enviados a
afonsotavares.andre@gmail.com

2 artigos, 200 MB no total - Expira em 11 de Setembro de 2020

Obrigado por usares o WeTransfer. Vamos enviar-te um e-mail de confirmação assim que o download dos teus ficheiros for feito.

Destinatários
afonsotavares.andre@gmail.com

Link para download
<https://we.tl/t-AAv7GjrCzA>

2 artigos

documento-processo-completo-1500519054.pdf

200 MB

documento-processo-completo-1800145362.zip

80 MB

Mensagem
Seguem os processos solicitados na comunicação 1501/2020

Sua participação consiste em legítimo exercício da cidadania.

Atenciosamente,

OUVIDORIA / TCE-SC