

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL
E DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL – PPGPLAN**

TALITA DE CARVALHO

TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

UM ESTUDO SOBRE O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ/SC

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências Humanas e da Educação – FAED da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito para obtenção do título de mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental.

Linha de pesquisa: Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Econômico e Espacial.

Orientador: Francisco Canella

Coorientadora: Gláucia de Oliveira Assis

FLORIANÓPOLIS, SC

2019

TALITA DE CARVALHO

**TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
UM ESTUDO SOBRE O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ/SC**

Dissertação julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre/a em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental junto ao curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – PPGPLAN / Profissional do Centro de Ciências Humanas e da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina.

Banca examinadora:

Presidente:

Dr. Francisco Canella
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Membro:

Dra. Paula Chies Schommer
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Membro:

Dr. Erni José Seibel
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Florianópolis, 25 de outubro de 2019.

Carvalho, Talita

Transparência da administração pública : um estudo sobre o município de São José / Talita Carvalho. -- 2019.

81 p.

Orientador: Francisco Canella

Coorientadora: Gláucia de Oliveira Assis

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2019.

1. transparência. 2. acesso à informação. 3. observatório social de são josé. I. Canella, Francisco . II. de Oliveira Assis, Gláucia . III. Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. IV. Título.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, devo agradecer aos meus pais, que além do amor incondicional, me proporcionaram sempre todas as oportunidades possíveis para que eu pudesse estudar e me desenvolver como pessoa e profissional e que se orgulham de todas as minhas conquistas, desde os primeiros passos.

Agradeço também aos meus avós que pacientemente aguardaram a finalização do mestrado para que eu os visitasse, mas sempre me lembrando o quanto é difícil estar longe.

Agradeço sinceramente aos meus amigos Luccas e Lewer, que tornaram o mestrado muito mais bonito e que – sempre pacientemente – me ensinaram mais que muitos livros.

Agradeço ao meu companheiro Márcio, que me acolheu em Florianópolis e se tornou a mais importante parceria durante esses dois anos.

Não posso deixar de agradecer à Stéfanie, amiga querida que contribui com minha formação acadêmica desde a graduação e que nunca deixou de estar do meu lado.

Também devo sinceros agradecimentos aos professores Paula Chies Schommer e Valério Turnes, que me ajudaram a reorientar os caminhos no mestrado. A ajuda deles foi determinante para o desenvolvimento deste trabalho.

Também preciso agradecer aos membros do Observatório Social de São José, João Alfredo Freitas Gomes e Jaime Luiz Klein, que me receberam de portas abertas para a realização da pesquisa.

Agradeço à professora Gláucia de Oliveira Assis, que compreendeu as necessidades de mudança no caminho e ao professor Francisco Canella que assumiu a orientação do trabalho e permitiu a conclusão deste, sempre aceitando as minhas opiniões.

Por fim, agradeço à Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC pela oportunidade de ter uma educação pública e de qualidade.

“Quando acordei hoje de manhã, eu sabia quem eu era, mas acho que já mudei
muitas vezes desde então.”

(Lewis Carrol – *Alice no País das Maravilhas*)

CARVALHO, Talita de. **Transparência da administração pública**: um estudo sobre o município de São José. PPGPLAN Profissional/UDESC. Florianópolis, 2019.

RESUMO

A busca pela ampliação da transparência na gestão pública – um pressuposto para o efetivo controle social – é um movimento que tem se fortalecido no mundo todo e conquistou avanços na última década no Brasil. Tendo em vista o que já se avançou em termos legais nos últimos anos, principalmente depois da promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), este trabalho teve como objetivo avaliar a transparência e o acesso à informação no município de São José/SC. O estudo foi feito a partir da percepção de membros do Observatório Social de São José, uma organização da sociedade civil que atua no controle social dos Poderes Legislativo e Executivo do município. E também a partir da metodologia e das avaliações utilizadas no Ranking Nacional da Transparência, elaborado pelo Ministério Público Federal. O trabalho teve caráter exploratório e utilizou-se de pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram realizadas com membros da diretoria da organização e foram analisadas conforme eixos temáticos. Como resultados principais, a pesquisa aponta que houve substanciais avanços na transparência do município devido as legislações aprovadas nos últimos anos e também em decorrência da cobrança exercida pelo OSSJ. A despeito das melhorias, os entrevistados relataram como problemas na transparência municipal: i) há informações que deveriam estar disponíveis ativamente, mas que precisam ser solicitadas; ii) o portal da transparência é limitado e de difícil acesso e compreensão dos dados; iii) há muitos dados em PDF ou html, o que dificulta a utilização dos dados para análises e comparações; iv) as licitações são os processos em que a transparência é mais completa; v) devido à menor complexidade, a transparência do Poder Legislativo é melhor que no Poder Executivo.

Palavras-chave: transparência; acesso à informação; Observatório Social de São José.

CARVALHO, Talita de. **Transparência da administração pública**: um estudo sobre o município de São José. PPGPLAN Profissional/UDESC. Florianópolis, 2019.

ABSTRACT

The quest for greater transparency in public management – a prerequisite for effective social control – is a movement that has been strengthened worldwide and has made progress in the last decade in Brazil. In view of what has been legally advanced in recent years, especially after the enactment of the Access to Information Law (Law 12.527/2011), this paper aimed to evaluate transparency and access to information in the municipality of São José/SC. The study was based on the perception of members of the São José Social Observatory, a civil society organization that acts in the social control of the Legislative and Executive Powers of the municipality. The work was exploratory and used bibliographic research and semi-structured interviews. The interviews were conducted with members of the organization's board and were analyzed according to thematic axes. As main results, the research points out that there were substantial advances in the transparency of the municipality due to the laws passed in recent years and also due to the pressure applied by the OSSJ. Despite the improvements, respondents reported as problems with municipal transparency: i) there are information that should be actively available but needs to be requested; ii) the transparency portal is limited and difficult to access and to understand data; iii) there is a lot of data in PDF or html, which makes it difficult to use the data for analysis and comparison; iv) public bids are the processes in which transparency is most complete; v) due to the smaller dimensions, the transparency of the Legislative Power is better than in the Executive Power.

Key-words: transparency; access to information; social observatory of São José.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: aspectos gerais da transparência.....	49
Quadro 2 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: transparência sobre as receitas.....	50
Quadro 3 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: transparência sobre as despesas.....	50
Quadro 4 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: transparência sobre licitações e contratos.....	51
Quadro 5 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: transparência dos relatórios.	52
Quadro 6 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: sobre o serviço de informações ao cidadão – SIC.....	53
Quadro 7 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: sobre o serviço eletrônico de informações ao cidadão – e-SIC.....	54
Quadro 8 Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: sobre a divulgação da estrutura administrativa e informações para contato.....	55
Quadro 9 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: boas práticas de transparência.....	55

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABEP	Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa
AEMFLO	Associação Empresarial da Região Metropolitana de Florianópolis
BNH	Banco Nacional de Habitação
CF	Constituição Federal
CGU	Corregedoria-Geral da União
CMSJ	Câmara Municipal de São José
E1	Entrevistado 1
E2	Entrevistado 2
E3	Entrevistado 3
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FGV	Fundação Getulio Vargas
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LAI	Lei de Acesso à Informação
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSB	Observatório Social do Brasil
OSSJ	Observatório Social de São José
PDI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TICs	Tecnologia da Informação e Comunicação
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UNCAC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Capítulo 1 – TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO	22
1.1 DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO	22
1.2 CONTROLE SOCIAL E <i>ACCOUNTABILITY</i>	24
1.3 CONTROLE SOCIAL: UM INSTRUMENTO DE CIDADANIA	26
1.4 TRANSPARÊNCIA E CORRUPÇÃO	30
1.5 INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	32
1.6 AS LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO	33
1.7 A TRANSPARÊNCIA NO BRASIL	34
Capítulo 2 – O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ E O OBSERVATÓRIO SOCIAL	38
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO	38
2.2 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO JOSÉ	42
Capítulo 3 – A TRANSPARÊNCIA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ/SC	46
3.1 PRIMEIRAS PERCEPÇÕES SOBRE A TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO	46
3.2 RANKING DE TRANSPARÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL	47
3.3 A TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ SEGUNDO AS LIDERANÇAS DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO JOSÉ	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS	77

INTRODUÇÃO

Uma gestão pública transparente estimula a participação social e aproxima a sociedade dos gestores públicos. Saber quais são as ações, decisões e investimentos do Estado é uma maneira de fortalecer a cidadania e possibilitar que a população se envolva. O envolvimento da sociedade permite a convergência entre a destinação dos recursos e as necessidades da comunidade, uma vez que possibilita o diálogo entre os tomadores de decisão e aqueles que serão beneficiados pelas políticas públicas.

Além disso, a transparência expõe os gestores públicos à avaliação e fiscalização da sociedade. Para Luan Lopes Cardoso, a avaliação é uma ferramenta política e coletiva, que permite que o cidadão conheça as decisões políticas e as julgue com liberdade. Estas informações, por sua vez, devem estar disponíveis em ferramentas de fácil acesso para o cidadão (2019).

A transparência está relacionada à prestação de contas dos agentes públicos em relação à sociedade, já que é dela que partem os recursos para o funcionamento do Estado – através da arrecadação de impostos. Com o acesso às informações, a população tem a possibilidade de fiscalizar a atuação dos agentes públicos e, dessa forma, exercer um controle que reprime ações que contrariem o desejo coletivo. Em caso de medidas que visem interesses pessoais, torna-se necessária a possibilidade de que os indivíduos sejam responsabilizados e punidos. À prestação de contas e responsabilização pela execução de políticas públicas e utilização dos recursos públicos dá-se o nome de *accountability*.

Para Lyrio (2016), a *accountability* tem uma relação direta com a transparência, sendo esta um componente daquela. Afinal, quanto maior o nível de transparência, maior poderá ser o nível de *accountability*, pois mais informações estarão disponíveis aos cidadãos e então, mais condições a sociedade terá de fazer o controle social. E quanto maiores forem os níveis de *accountability*, mais transparência será exigida pela população.

A *accountability* e a transparência, por outro lado, estabelecem uma relação inversa com a corrupção, uma vez que quanto menor a transparência e a possibilidade de exercer *accountability*, maiores as chances de que os agentes públicos atuem em benefício próprio. Sendo assim, a transparência e a *accountability* são peças importantes no combate à corrupção, no engajamento da sociedade com os assuntos públicos e com a democracia de um país (LYRIO, 2016).

Como intuito de elevar os níveis de transparência, nos últimos anos foram adotadas diversas leis no Brasil. Dentre os mecanismos legais que buscam tornar a Administração

Pública mais transparente, destacam-se algumas normativas, a começar pela Carta Magna da República. A Constituição promulgada após 21 anos de regime militar e repressivo, em 1988, estabelece no artigo 37 alguns princípios para a Administração Pública, dentre eles a publicidade e estabelece como direito fundamental o acesso às informações públicas no inciso XXXIII do seu artigo 5º.

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

Alguns anos mais tarde, em 2000, promulga-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), que tem como objetivo disciplinar os gastos de recursos públicos e tornar transparente as contas do Estado. O artigo 48 desta lei foi alterado pela Lei Complementar nº 131/2009, determinando que as informações sobre execuções orçamentárias e financeiras devem ser disponibilizadas em tempo real nos meios eletrônicos.

Em 2011, a fim de se regulamentar o previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação sob o nº 12.527/2011. Essa lei inaugura um momento novo na transparência e no acesso à informação e de relação entre os agentes públicos e a sociedade. A Lei de Acesso à Informação (LAI) muda a concepção da informação pública à medida que determina que a regra é a transparência e o sigilo é a exceção. O sigilo é assegurado para alguns dados como informações pessoais ou informações que possam comprometer a segurança da sociedade ou do Estado. A LAI, além de determinar um conjunto de informações que devem estar disponíveis à população de maneira ativa pelo Estado – isto é, sem a solicitação -, garante o direito de qualquer cidadão demandar aos órgãos públicos as informações que não estejam divulgadas. Esses pedidos podem ser feitos presencialmente ou por meio eletrônico e não é necessário informar o propósito da solicitação. A Administração Pública deve fornecer as informações de maneira gratuita e dentro dos prazos estabelecidos pela lei.

A Lei de Acesso à Informação não é uma inovação do governo brasileiro, é um tipo de legislação que já vem sendo adotado em outros países há anos – a primeira lei de acesso à informação foi promulgada na Suécia, em 1776. Para a professora Elizabeth Shepherd, que em seu artigo escreve sobre as leis de acesso à informação e depois faz um estudo da aplicação de tal normativa no Reino Unido, o acesso à informação é uma estratégia para aprofundar a democracia, aumentar a *accountability* e reduzir a corrupção e a assimetria de informações (2015).

Ela alerta para o fato de que uma lei de acesso à informação não garante acesso livre e ilimitado e, em alguns países, pode ser escrita e não utilizada. A cultura organizacional dos governos seria um dos fatores de obstrução do acesso à informação, por isso ela destaca que uma mudança de cultura é importante para a conscientização dos agentes públicos sobre a lei. Outra dificuldade, segundo a professora, seriam os precários sistemas de armazenamento de informações que resultariam em dados não confiáveis e incompletos ou mesmo a impossibilidade de encontrar as informações solicitadas (SHEPHERD, 2015).

Apesar das normas criadas nos últimos anos e das demandas da sociedade civil para mais transparência, alguns estudos apontam que o cidadão brasileiro ainda enfrenta muitas dificuldades para ter acesso às informações da Administração Pública. Em um estudo realizado pelos pesquisadores Cláudia Ferreira Cruz, Aracéli Cristina de Souza Ferreira, Lino Martins da Silva e Marcelo Álvaro da Silva Macedo (2012) sobre a transparência dos portais eletrônicos de 96 municípios entre os 100 mais populosos do Brasil, constatou-se que os municípios não divulgam as informações da Administração Pública de maneira completa e que, de acordo com o índice proposto por esses pesquisadores – baseado na legislação brasileira e em boas práticas de transparência – os níveis de transparência dos municípios foram baixos.

Maurício Vasconcellos Leão Lyrio (2016) também estudou os níveis de transparência da Administração Pública – nesse caso, em nível estadual – e concluiu que a transparência no Brasil está baseada em regras e é orientada pelo medo – medo que os gestores públicos têm de serem responsabilizados pelo não cumprimento das normas. Porém, segundo ele, só as normas não tornam o governo transparente, é necessária uma mudança de cultura sobre a transparência. Por fim, ele constata que nem mesmo as exigências legais de transparência são seguidas pelos estados brasileiros, o que considera preocupante.

Outro estudo que avalia a transparência em municípios foi realizado por Luan Lopes Cardoso, Elisete Dahmer Pfitscher, Fabricia Silva da Rosa, Thuine Lopes Cardoso e Camila Brehm da Costa (2019) e analisa os portais da transparência do Poder Executivo de municípios com mais de 100 mil habitantes no Brasil. Este estudo aponta que há necessidade de os municípios se adequarem às regras de transparência existentes e que há pouca proximidade entre os cidadãos e a Administração Pública. Os autores sugerem que os canais de comunicação com os órgãos públicos deveriam ser aprimorados. Além disso, a pesquisa aponta dificuldades em encontrar informações nos portais, informações incompletas e informações disponíveis em bases diferentes, o que dificulta o acesso à informação.

Considerando que a transparência e o acesso à informação são elementos importantes para a participação da população, para o estímulo a práticas democráticas, para o exercício da

accountability e para a prevenção da corrupção e, considerando os resultados de trabalhos como estes, que indicam que, a despeito dos avanços institucionais e legais em relação à transparência, muitas dificuldades ainda são encontradas pelos cidadãos para acessar informações públicas, esta pesquisa teve como objetivo analisar os níveis de transparência em um município de duas formas: i) a partir da visão de membros de uma organização que atua no controle social e que, portanto, estão periodicamente buscando e solicitando informações à administração pública local; e ii) a partir da metodologia e das avaliações realizadas com o Ranking Nacional da Transparência, do Ministério Público Federal.

O município escolhido foi São José, em Santa Catarina, que possui um Observatório Social há quase uma década e cujo início das atividades aconteceu muito próximo a data de entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação. O Observatório Social de São José (OSSJ) é uma organização da sociedade civil que atua no monitoramento e fiscalização da Administração Pública. Para o exercício de suas atividades, seus voluntários exercem um intenso trabalho de busca de informações no Portal da Transparência, Diário Oficial e outras fontes oficiais do município, além disso, fazem pedidos de informação por meio da LAI com frequência.

PROBLEMA DE PESQUISA

As discussões sobre transparência têm ganhado destaque no mundo nos últimos anos. Organizações internacionais como a Transparência Internacional (*Transparency International*) e diversas agências da ONU chamam atenção para a importância do direito ao acesso à informação e à transparência. O acesso à informação é um dos fundamentos de uma democracia e contribui para o fortalecimento da participação dos cidadãos na tomada de decisões que os afeta. De acordo com a Cartilha da Transparência para Municípios, desenvolvida pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), com mais informação, o cidadão tem facilidade de acessar direitos como educação, saúde e outros benefícios sociais (FAMURS, 2001)

Um importante avanço para a transparência do Brasil foi a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) em 2011, uma legislação que altera a relação entre o Estado e a sociedade ao determinar que o acesso à informação é regra e o sigilo a exceção. A LAI entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e, a partir desse momento, qualquer cidadão obteve o direito de solicitar dados e informações públicas, não apenas dos órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também do Ministério Público, Fundações e Empresas Públicas,

Autarquias, Tribunais de Contas e Economias Mistas (SOARES; JARDIM; HERMONT, 2013).

Segundo Gregory Michener, Evelyn Contreras e Irene Niskier, a implementação da LAI foi o início de um novo paradigma cívico e administrativo (2018). As leis de acesso à informação são utilizadas em diversos países no mundo e são chamadas de “*Freedom of Information Act*”. Essas leis, embora partam de um princípio semelhante, apresentam diferenças de país para país, desde o processo de mobilização para implementação, até a sua execução na prática.

Para Vanuza da Silva Figueiredo e Waldir Jorge Ladeira dos Santos, a transparência aumenta a proximidade entre a sociedade e seus representantes e estimula a participação (2013). Além disso, com a disponibilização das informações sobre as ações da Administração Pública, o cidadão pode monitorar como o dinheiro público é investido e exigir respostas quando há irregularidades na aplicação de recursos. De acordo com Caroline Andrade de Marques (2012), o controle social garante o poder dos indivíduos de participar da gestão pública, acompanhar ações, propostas e despesas.

Esse controle tem o intuito de fazer transparecer, fiscalizar, denunciar, acompanhar e reivindicar por uma administração do bem público com probidade, eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista a progressiva convergência e alcance dos interesses comuns. (2012, p. 48).

A despeito da mobilização da sociedade civil e das organizações internacionais pela ampliação da transparência e da implementação de leis como a Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência – que se refere à transparência da gestão fiscal –, diversos estudos sobre o tema, como alguns exemplos¹ apresentados na introdução desta pesquisa, concluem que ainda existem dificuldades e resistências para o cumprimento das disposições normativas e para a democratização do acesso à informação no Brasil. Partindo-se do pressuposto de que a transparência e o acesso à informação podem contribuir para uma Administração Pública mais eficiente e atenta às necessidades da população e que também podem contribuir para a redução

¹ Sobre a transparência da administração pública municipal, ver os estudos:

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão. **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol**. 2016. 295 f. Tese (Doutorado) – Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.153-176, mar. 2012.

CARDOSO, Luan Lopes et al. Transparência Pública: Análise Em Portais De Transparência Do Poder Executivo Municipal Do Brasil. *Revista Meta: Avaliação*, [s.l.], v. 10, n. 29, p.443-472, 15 ago. 2018. *Revista Meta – Avaliação*. <http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v10i29.1583>.

do risco de que agentes públicos ajam em prol do interesse privado, fica clara a necessidade de estudar como os avanços dos últimos anos têm se efetivado na prática.

Nesse sentido, esta pesquisa faz uma análise exploratória sobre a transparência em um município utilizando uma abordagem qualitativa. As hipóteses levantadas para a definição do problema de pesquisa basearam-se nos estudos utilizados como referência e nos trabalhos de campo realizados pela pesquisadora com o Observatório Social de São José. Tais hipóteses seriam: o não cumprimento da legislação por diversos órgãos; as resistências de agentes públicos para disponibilizar informações à sociedade e a linguagem incompreensível de grande parte dos dados disponibilizados.

Optou-se por entender o fenômeno da transparência em nível local por considerar este o *locus* principal de ação dos cidadãos, tanto no exercício do controle social, quanto na atuação destes em instâncias de participação. E também por indícios de que este seja o nível da Administração Pública com maiores deficiências em transparência e acesso à informação. Segundo o relatório “Transparência Local no Brasil” publicado em 2016 pela FGV, apesar de grande parte dos serviços que utilizamos, como saúde, educação, saneamento e segurança, serem determinados nos municípios, nós temos acesso a poucas informações deste nível. O estudo também mostra que em países em desenvolvimento, ao contrário do que acontece nos países desenvolvidos, a transparência é menor nos estados e municípios, isso porque o Governo Federal se sujeita às diretrizes internacionais para ter boas avaliações, mas para que os níveis locais façam isso é preciso que existam leis que os obriguem, pois, a vulnerabilidade do gestor público em ser transparente é um determinante que dificulta avanços nesse sentido.

Para que fosse possível compreender a transparência e o acesso à informação em âmbito local, optou-se pela realização de um estudo de caso. Partindo-se do pressuposto de que o controle social é um importante objetivo da luta pela ampliação da transparência e acesso à informação, a opção metodológica deste trabalho foi analisar o tema a partir da perspectiva de integrantes de uma organização que atua no controle – o Observatório Social de São José. Isso significa que, os resultados obtidos a partir da entrevista desses indivíduos refletem suas percepções e são decorrentes da sua experiência de participação na organização.

O controle social fortalece a relação entre a sociedade e seus governantes, aumenta o senso de responsabilização daqueles que representam o Estado e empodera o cidadão a exercer sua cidadania. Uma sociedade democrática não pode prescindir do controle, e o controle poderá ser melhor exercido quanto mais facilidade de acesso à informação pública a população possuir. Compreender a maneira pela qual as instituições de controle buscam e utilizam as informações

sobre o Estado e quais as dificuldades encontram nesse processo é fundamental para que se avalie as políticas públicas atuais e os desafios que o país enfrenta em relação à transparência.

O município de São José/SC foi escolhido por possuir um Observatório Social bastante atuante. O Observatório Social de São José (OSSJ) é uma iniciativa da sociedade civil, que atua no controle social do Executivo e do Legislativo municipal e tem como objetivo contribuir com a transparência pública e com a qualidade na aplicação dos recursos públicos. Dentre suas principais atividades, pode-se destacar o monitoramento das compras públicas realizadas através de licitação ou pregão pela administração municipal.

Esta pesquisa parte do pressuposto de que a transparência e o acesso à informação são necessários para o exercício do controle social e da *accountability* e possibilitam uma maior participação dos cidadãos nas decisões do Estado. Com maior participação, os agentes públicos se tornam mais responsáveis pelos seus atos e, os cidadãos, mais empoderados, fortalecendo a relação Estado-sociedade.

Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a percepção dos diretores do Observatório Social de São José sobre a qualidade da transparência do município. Dentre os objetivos específicos definidos para esse trabalho, estão: i) identificar os avanços do município em relação à transparência desde o início das atividades do OSSJ; ii) entender as dificuldades enfrentadas para o acesso à informação pública no município e iii) identificar oportunidades de melhoria para a transparência da Administração Pública do município.

METODOLOGIA

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a transparência municipal em São José a partir da perspectiva das lideranças do OSSJ. Trata-se de um estudo de caso, pois buscou-se entender o fenômeno de maneira mais aprofundada, próximo à realidade do município e exclusivo aos limites geográficos do mesmo. O objetivo da pesquisa não é realizar uma discussão teórica/epistemológica acerca dos temas de transparência e acesso à informação, dedica-se a contribuir de maneira empírica e descritiva sobre um fenômeno ainda recente e que pouco foi explorado em âmbito municipal. Esta pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa e é de natureza exploratória.

A pesquisa qualitativa é aquela em que o pesquisador está em contato direto com a realidade estudada e, por meio do contato com os sujeitos de estudo, busca compreender os fenômenos a partir de suas perspectivas (GODOY, 1995). O pesquisador, ao longo da pesquisa

qualitativa, deve estar em contato com a realidade que será estudada, pois a observação dos fenômenos também é importante fonte de informação. Para Godoy, o fenômeno precisa ser interpretado de maneira holística (1995).

A pesquisa é de caráter exploratório, pois trata-se de um tema que ganhou destaque no Brasil nos últimos anos e, embora diversos trabalhos tratem do tema da transparência², este trabalho busca analisar o fenômeno limitado a um município, onde semelhante estudo ainda não foi desenvolvido. Para os casos em que o problema da pesquisa não é muito conhecido, o cunho exploratório é a opção ideal (GODOY, 1995). Para Gil, as pesquisas exploratórias pretendem oferecer maior familiaridade com o tema e possibilitar a criação de hipóteses, por isso, seu planejamento pode ser flexível para a compreensão dos vários aspectos envolvidos no caso (2002).

As fontes de informação utilizadas nesse trabalho foram bibliográficas, documentais e orais: dissertações, teses, artigos científicos e livros; documentos e publicações de entidades governamentais; site oficiais; reportagens; documentos das organizações de controle e as entrevistas semiestruturadas realizadas com representantes da organização. Além disso, como descrito por Godoy, na pesquisa qualitativa, o pesquisador deve ser o próprio instrumento de observação e interpretação das informações coletadas, portanto, entende-se nesse estudo, que, além das informações objetivas adquiridas por meio de pesquisas, a própria observação do fenômeno e seus atores é elemento de atenção.

As entrevistas realizadas foram semiestruturadas e organizadas por temas a fim de que sua análise posterior fosse facilitada. Permitiu-se, no entanto, que os entrevistados contribuíssem com informações complementares, considerando o caráter exploratório da pesquisa. Para Gil, a entrevista é uma técnica por meio da qual o entrevistador realiza perguntas para o entrevistado com o objetivo de conseguir informações que são pertinentes à sua pesquisa. A entrevista é uma técnica que apresenta inúmeras vantagens, como a possibilidade de compreensão do fenômeno de maneira aprofundada, é flexível e adaptável às pessoas e circunstâncias e permite perceber a reação dos entrevistados a cada pergunta. No entanto, apresenta algumas limitações que nem sempre podem ser superadas pelo pesquisador, como a inadequada compreensão das perguntas, o fornecimento de respostas falsas, seja consciente ou inconscientemente, e a influência das opiniões pessoais do entrevistador sobre as respostas do entrevistado (2008).

² Sobre o tema da transparência, ver os estudos indicados na nota nº 1.

Os entrevistados foram representantes da diretoria do Observatório Social de São José, tanto membros que estão na organização desde sua fundação, até membros que fazem parte da diretoria há menos de dois anos. Optou-se por entrevistar apenas os membros da diretoria devido ao compromisso e dedicação intensos que a função exige e por estarem mais frequentemente em contato com os agentes públicos e trabalharem ativamente na busca pelas informações. Os membros da diretoria entrevistados foram aqueles que estariam aptos a contribuir com a temática do trabalho, alguns diretores não entrevistados desempenham função administrativa na organização, porém não estão envolvidos no processo de fiscalização ativamente. Um quarto membro da diretoria optou por responder a entrevista por escrito, por indisponibilidade de realizá-la pessoalmente, porém a pesquisadora não incluiu essa entrevista na análise. Após recebidas as respostas constatou-se que as mesmas foram bastante objetivas, o que dificultaria a análise das respostas à luz das entrevistas que foram realizadas pessoalmente e devido às implicações metodológicas das diferentes formas de obter os dados.

As entrevistas foram semiestruturadas e seguiram o mesmo roteiro de perguntas para os três entrevistados. Em alguns casos, os entrevistados optaram por não responder alguma questão, pois desconheciam sobre o tema devido às diferentes atividades que desempenham dentro do observatório. As perguntas estavam divididas em blocos temáticos entre os seguintes assuntos:

- Trajetória e motivação pessoal para desempenhar o trabalho no observatório;
- Percepções históricas sobre a transparência do município desde a criação do observatório;
- Informações que utilizam para exercer o controle social (tipo de informação e ferramentas utilizadas para obtê-las);
- Utilização da Lei de Acesso à Informação no município;
- Portal da transparência;
- Licitações;
- Transparência do Executivo e Legislativo no município;
- O papel do OSSJ na transparência e controle social;
- Desafios para a transparência do município de São José;
- Qualidade e padronização dos dados.

Depois de realizadas, as entrevistas foram transcritas e em seguida, o conteúdo de cada uma delas foi organizado de maneira que as informações obtidas pudessem ser classificadas de

acordo com as temáticas previstas para a metodologia. Outros elementos importantes e não previstos pela pesquisadora antes das entrevistas também foram utilizados para a análise das mesmas. Esses elementos são informações que surgiram espontaneamente ou em decorrência de outras perguntas e que ajudaram na compreensão do fenômeno a partir da perspectiva dos entrevistados.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Além desse capítulo introdutório, no qual apresento o tema, os objetivos da pesquisa, e a metodologia utilizada, a dissertação está dividida em mais três capítulos. O segundo capítulo traz uma discussão teórica que serve como base para a discussão do tema, os dois temas centrais da pesquisa dão nome ao capítulo: transparência e acesso à informação. A partir da perspectiva desses temas centrais, ao longo desse capítulo, outros importantes conceitos que tangenciam a discussão são trazidos para o debate, como controle social, *accountability*, cidadania e corrupção. Ainda nesse capítulo dedico uma seção às leis de acesso à informação – mecanismos legais que transformaram a relação da sociedade com as informações do poder público. E por fim, faço uma breve discussão sobre as mudanças na transparência no Brasil nos últimos anos de acordo com pesquisas bibliográficas.

O capítulo três é dedicado à contextualização do município de São José, sua formação socioespacial e sua importância como parte da área conurbada de Florianópolis, sendo o único município de passagem obrigatória para todo o transporte realizado entre o continente e a parte insular da capital do estado de Santa Catarina. No terceiro capítulo também faço uma apresentação do Observatório Social de São José, organização da sociedade civil que atua no controle e fiscalização da gestão pública. Tal descrição está baseada em materiais institucionais, informações de *webpages* e trabalhos acadêmicos de outros pesquisadores que já se dedicaram a estudar a organização. Além disso, aponto nesse tópico as primeiras percepções do trabalho de campo realizado antes das entrevistas, que vão nortear as discussões realizadas ao longo do trabalho e também contribuir para a estruturação das perguntas que foram feitas nas entrevistas.

O último capítulo se inicia com uma breve descrição do Ranking de Transparência, realizado pelo Ministério Público Federal nos anos de 2015 e 2016, e com a apresentação dos resultados obtidos pelo município em ambos os anos. Essa avaliação não foi realizada nos anos seguintes, mas utilizei a metodologia para avaliar se houve mudanças na transparência nos aspectos avaliados entre a última medição e o momento da pesquisa. Em seguida, é realizada a

análise das entrevistas, parte central da discussão deste trabalho, onde trago as percepções das lideranças sobre a transparência e o acesso à informação no município e outras questões que tangenciam o objetivo principal deste trabalho.

Capítulo 1 – TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

Este capítulo é destinado à discussão teórica de alguns conceitos e categorias que são centrais para a pesquisa. Essa discussão se inicia com o direito ao acesso à informação, que é a previsão jurídica que determina que, em um Estado Democrático de Direito, o cidadão tem o direito de ser informado sobre as decisões governamentais e a forma como os recursos públicos são investidos. Em seguida, outros temas que tangenciam a discussão são abordados, como a cidadania, a corrupção, o controle social e a *accountability*. Além disso, há uma seção destinada à discussão sobre as leis de acesso à informação e um breve panorama da transparência no Brasil.

1.1 DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO

Até o século XX, o direito de saber – uma livre tradução do que Rajeev Kumar Sihgh chama de “*right to know*” – era limitado pelos Estados. A negação do direito à informação era acompanhada da censura, imposta aos que se opunham aos regimes autocráticos. Se criticassem o Estado, poderiam ser presos ou exilados (SIHGH, 2014).

O “não direito de saber” estava, portanto, associado à ausência de liberdade de expressão. Em sociedades autocráticas, além de não ter acesso às informações sobre a atuação do governo, não era possível expressar qualquer pensamento que desejasse; naturalmente, censurava-se o que não era interessante que se tornasse público e assim, os regimes buscavam sua manutenção no poder. Hoje, o acesso à informação e a liberdade de expressão são normas do direito internacional. Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1948).

Para Sihgh, a liberdade de expressão é um pressuposto básico de uma democracia, pois além de garantir o direito de falar e escrever sem a interferência do Estado, inclui também o direito de criticar injustiças, incompetências e atividades ilegais; de informar o público e fornecer opiniões; reivindicar mudanças e dar oportunidade para que as minorias sejam ouvidas (2014). Para o exercício desses direitos, a sociedade necessita de informações sobre a atuação dos governos.

As discussões sobre o acesso à informação se iniciam no século XVIII, quando foi promulgada a lei de acesso à informação na Suécia, uma iniciativa de vanguarda se observarmos que a segunda nação a promulgar semelhante lei o fez quase 200 anos depois. Segundo Fabiano Angélico, a ideia do acesso à informação esteve por determinado tempo relacionada à concepção liberal do Estado e era defendida por pensadores como John Locke, Immanuel Kant e John Stuart Mill. Para eles, o Estado era um “mal necessário”, que deveria ser controlado. (ANGÉLICO, 2012)

A transparência nas últimas décadas, no entanto, afastou-se da ideia do Estado liberal e está mais relacionada à garantia dos direitos sociais, especialmente nos países em desenvolvimento, onde direitos como saúde, educação e moradia são garantidos pelo Estado. Nesses casos, o acesso à informação permite que os movimentos sociais possam atuar na definição de políticas públicas (ANGÉLICO, 2012).

O direito ao acesso às informações da Administração Pública é normalmente justificado como um instrumento que possibilita a participação da sociedade nas decisões do Estado, é, portanto, uma ferramenta para exercer a cidadania. Também é necessário que se tenha acesso às informações para se exercer os direitos de expressão e opinião (ROBERTS, 2002). Em Estados autoritários é de interesse dos governantes manter a obscuridade e, dessa maneira, dificultar qualquer interferência da sociedade. No entanto, uma democracia deve estar baseada na participação da população, portanto a transparência torna-se prática necessária nesse modelo de governo.

Para Laura Neuman, a democracia precisa de cidadãos instruídos e munidos de informações que vão possibilitar sua participação na vida pública, sua contribuição na definição das prioridades dos gastos públicos, seu acesso à justiça e responsabilização dos agentes públicos. Segundo ela, o acesso à informação permite que grupos ou indivíduos saibam quais decisões o Estado está tomando em educação, saúde e moradia e entendam as razões para tais decisões (NEUMAN, 2002).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, para que um governo seja democrático, a informação deve estar amplamente disponível. O acesso à informação é especialmente importante para os grupos pobres, vulneráveis e excluídos dos principais processos e instituições de governo. Esses grupos geralmente não têm acesso a informações que são vitais para suas vidas, como direitos básicos, serviços públicos, educação, segurança, etc.

Ana Bellver e Daniel Kaufmann, do Banco Mundial, destacam três importantes fatores que são impactados pelo acesso à informação em um país: eficiência do mercado, Direitos

Humanos e desenvolvimento humano e explicam com exemplos de estudos realizados por outros pesquisadores: George Akerlof, Michael Spence e Joseph Stiglitz ganharam um prêmio Nobel em 2001 com uma pesquisa que mostrava como informações imperfeitas podem levar a falhas de mercado. Outro prêmio Nobel que estudou o papel da informação foi Amartya Sen, em 1998 que, em extensa pesquisa sobre a fome em países subdesenvolvidos, apontou que a falta de comida para algumas pessoas, não era a escassez de alimento, mas falta de informação e voz (BELLVER; KAUFMANN; 2005).

Esses exemplos mostram o potencial da informação para o desenvolvimento humano e a partir deles, Bellver e Kaufmann destacam que a transparência não é importante somente porque distribui os recursos, mas também porque pode contribuir para que os benefícios do crescimento sejam redistribuídos e não concentrados pela elite (2005).

1.2 CONTROLE SOCIAL E *ACCOUNTABILITY*

O controle social diz respeito à possibilidade de o Estado ser fiscalizado pelos diversos grupos que conflitam na sociedade (FONSECA; BEUTTENMULLER, 2007) e a *accountability* refere-se à responsabilização do poder público perante a sociedade, que a este paga impostos e cede o direito de lhe governar. A centralidade da transparência para os mecanismos de controle social e *accountability* ocorre à medida que, sem acesso à informação, tanto a participação nas decisões, quanto o controle da Administração Pública ficam comprometidos.

Segundo Abrucio e Loureiro, a transparência da gestão pública é fundamental para que a *accountability* aconteça, já que, sem informações confiáveis, os atores políticos não podem ativar mecanismos de responsabilização (2005). O controle social também é dificultado se a Administração Pública não disponibilizar dados sobre suas ações, ou seja, a transparência contribui para que o controle social aconteça. Mas para Rodrigo de Bona, o controle social não depende de recursos ou vontade do Estado, ele pode ser feito pela imprensa, entidades de classe, associações comunitárias, ou por qualquer cidadão (2017).

O conceito de *accountability* – termo da língua inglesa -, apesar de não ter uma tradução unânime para a língua portuguesa, refere-se, de maneira sucinta, à responsabilização do Poder Público perante a sociedade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005). Para Ricardo Ceneviva (2006), a *accountability* não se limita à legitimação e justificação do Poder Público, mas deve incluir também a possibilidade de sanção. Quem iniciou a discussão sobre o tema de *accountability* no Brasil foi a pesquisadora Anna Maria Campos com o artigo publicado em 1990 e intitulado

“*Accountability*: quando poderemos traduzi-la ao português? ” Segundo ela, a democracia brasileira estaria em um estágio mais incipiente que a norte americana, dificultando a tradução e compreensão do termo em português.

À época deste artigo, o Brasil estava redemocratizando sua política e há pouco tempo a nova constituição havia sido promulgada. A Constituição de 1988 avançou no que diz respeito à *accountability*, institucionalizando diversos mecanismos para ampliar a participação popular nas políticas públicas, como por exemplo, os conselhos, o orçamento participativo e plebiscitos (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Essas iniciativas são alguns exemplos de mecanismos institucionalizados que podem contribuir para que o controle social seja realizado.

Além disso, Paula Chies Schommer e Rubens Lima Moraes (2010) apontam outras condicionalidades para sua realização. As condições para o bom desempenho do controle social, segundo esses autores, coincidem com os fundamentos para que os mecanismos de *accountability* como um todo sejam efetivos e contribuam para a qualidade da democracia. Incluem-se entre essas condições:

(...) a possibilidade de se obter e divulgar diversidade de informações públicas, com transparência e fidedignidade, a existência de imprensa livre e de espaços de debate entre cidadãos, regras que incentivem o pluralismo e coíbam privilégios, respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos, mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o poder público, e possibilidade de que a sociedade acione instituições de fiscalização, as quais tenham poder de impor sanções. (2010, p. 306).

Abrucio e Loureiro (2005), sobre isso, afirmam que o controle social é uma forma de *accountability* vertical que não acaba com as eleições, ela atua sem interrupções. Para Ceneviva (2006), os mecanismos de controle podem ser realizados por órgãos do governo, mas também por organizações da sociedade civil. Para Rodrigo De Bona da Silva (2017) o controle social pode acontecer através da imprensa, de entidades de classe, associações comunitárias, ou pelos cidadãos interessados. Segundo ele, cada morador pode fiscalizar e denunciar os problemas relacionados aos serviços públicos.

A prestação de contas, segundo Enrique Peruzzotti, era muito centrada em mecanismos horizontais – quando os próprios órgãos do governo fazem o controle. Mas, nos últimos anos, a discussão sobre os mecanismos verticais de controle tem se intensificado, esses mecanismos verticais “supõe a atividade de um ator externo ao Estado” e, segundo o pesquisador, os dois atores cujos papéis seriam mais relevantes nesse sentido são a mídia e a sociedade civil (2008).

Sobre a mídia, Peruzzotti destaca que, apesar de ter sido um instrumento de denúncia recorrente nas novas democracias da América Latina, em alguns momentos ela acaba

contribuindo para o obscurantismo nas operações políticas. Além disso, a divulgação de escândalos pode anestesiar a opinião pública, fomentando um sentimento de descrença em relação às instituições representativas (2008).

Para Marcelo Barros Gomes e Ricardo de Melo Araújo, controle significa:

Conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido das divergências e suas origens e tomar medidas para sua correção. É a fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos para que tais atividades, ou produtos não se desviem das normas preestabelecidas (p.565, 2008).

Nas esferas governamentais, o controle tem como objetivo garantir que a administração atue de acordo com as leis e que seja orientada pela supremacia do interesse público sobre o privado. Segundo os autores, o controle pode ser exercido interna ou externamente. O controle interno acontece quando quem faz o controle é o próprio órgão do poder controlado, por meio das auditorias, por exemplo. O controle externo ocorre quando este é exercido por poder diverso ao controlado, via de regra, um órgão vinculado ao Poder Legislativo (GOMES; ARAÚJO, 2008).

Um dos órgãos de controle externo é o Tribunal de Contas, órgão do Poder Legislativo que têm papel importante no sistema político brasileiro. Essas instituições têm grande importância no combate à corrupção à medida que seu foco de atuação é na fiscalização da arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos. Há o Tribunal de Contas da União (TCU), que fiscaliza os recursos da união e os Tribunais de Contas do Estado (TCE), que fiscalizam tanto os recursos arrecadados e aplicados pelos estados, quanto dos municípios (GOMES; ARAÚJO, 2008).

Outro órgão de controle da burocracia brasileira é a Corregedoria-Geral da União (CGU), esta por sua vez, é um órgão de controle interno, uma vez que faz parte do Poder Executivo Federal. A CGU atua na defesa do patrimônio público e na melhoria da transparência, realizando auditorias, correição, combate à corrupção e ouvidoria.

1.3 CONTROLE SOCIAL: UM INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Os Estados democráticos modernos têm como pressuposto a publicização das informações de interesse do cidadão, sejam elas de arrecadação e utilização dos recursos públicos ou sobre quaisquer ações que afetem direta ou indiretamente uma comunidade. Outra

característica essencial das democracias modernas é a possibilidade de o Estado ser controlado socialmente (FONSECA; BUETTENMUELLER, 2007), o que apenas será possível com acesso às informações públicas.

Marcello Baquero, em discussão sobre as democracias na América Latina, aponta para um afastamento do cidadão da esfera pública devido a decepções em relação às instituições democráticas. Esse afastamento, segundo ele, prejudicaria o próprio funcionamento da democracia, pois possibilitaria a monopolização do poder por grupos de interesse. Como consequência, o autor avalia que, na América Latina, apesar de existirem regimes democráticos, o Estado ainda funciona com características oligárquicas. Um dos resultados dessa situação é o surgimento de organizações não governamentais para a participação política, já que os cidadãos estão decepcionados com os canais de participação convencionais (2007).

Segundo Baquero, a qualidade de uma democracia depende de sua capacidade de resolver males sociais, mas o predomínio da dimensão formal da democracia e de um entendimento estritamente técnico do desenvolvimento econômico levou a produções acadêmicas com afastamento de questões subjetivas que envolvem esses temas. Dessa forma, apesar de avanços institucionais, a exclusão social e a pobreza continuaram se aprofundando (2007).

Para entender a formação do Estado e das noções de cidadania no Brasil, faz-se necessário voltar ao período colonial, quando se iniciou a formação do Estado e cujas características impactam até os dias de hoje em nossa democracia e nas relações entre o Estado e a sociedade. Dos pouco mais de 500 anos que separam o momento atual da chegada dos portugueses, quase 400 anos foram marcados pela escravidão e apenas 130 nos separam de seu fim. A escravidão, segundo José Murilo de Carvalho, foi “o fator mais negativo para a cidadania” (p. 19, 2001). Para ele, a grande propriedade e a escravidão não davam condições para a formação de cidadãos; os escravos não eram cidadãos, não tinham direito à liberdade, à integridade física, ou até mesmo à própria vida, eles eram propriedade do senhor.

Tampouco os senhores eram cidadãos. Eles eram livres, votavam e eram votados, porém o sentido de cidadania, de igualdade perante à lei, não existia. A justiça era feita pelos senhores e grandes proprietários – o que sujeitava o cidadão comum ao crivo dos mais fortes. Aos escravos lhes restava a fuga aos quilombos, que eram duramente atacados e exterminados pelo governo. A população livre, que se situava entre os senhores e os escravos, também era privada dos direitos civis e a ela lhe restava recorrer aos grandes proprietários para defender-se e obter meios de trabalho e lugar para viver (CARVALHO, 2001). Na sociedade brasileira desse

período, não havia uma distinção entre o que era público e privado ou o que era Estado e o que era sociedade.

Segundo Álvaro F. O. da Rocha e Maiquel A. D. Wermuth, a distinção entre as esferas pública e privada é “imprescindível para a construção de uma noção de cidadania” e esta “nunca foi plenamente estabelecida no Brasil” (2008, p. 149), o que é visto como herança do longo período em que o país viveu sob domínio das elites rurais durante o período colonial (WERMUTH; ROCHA, 2008). Entre autoridades, grandes proprietários e capitães havia conflitos; os impostos eram com frequência arrecadados por particulares e algumas funções públicas eram realizadas pelo clero católico. A consequência disso era que “não existia de verdade um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei, que pudesse ser a garantia dos direitos civis” (CARVALHO, 2001, p. 22).

Wermuth e Rocha afirmam que a extensão da esfera privada à esfera pública é a origem de duas características perversas da política brasileira, a saber, o clientelismo e a corrupção. O clientelismo, refere-se a uma troca de favores entre aqueles que detêm o poder político e as pessoas que estão afastadas desse poder. Essa relação tem como origem os laços estabelecidos entre os senhores latifundiários e os escravos e camponeses subordinados. O trabalho realizado por estes últimos era recompensado pela garantia à sobrevivência, relação essa que na atualidade substitui o fator “trabalho” pelo fator “voto” (2008). Por essa razão, esses autores afirmam que não houve conquista de direitos no Brasil.

Thomas Marshall, o sociólogo inglês, descreve a cidadania como um conjunto de três elementos: civis, políticos e sociais. O elemento civil trata dos direitos necessários à liberdade civil, como liberdade de imprensa, liberdade de expressão e liberdade de ir e vir. O elemento político diz respeito ao direito de participar das decisões políticas; e o elemento social trata das condições de viver com cidadania, bem-estar econômico e segurança (1967).

Na Inglaterra, a cidadania evoluiu lentamente, primeiro foram conquistados os direitos civis, depois os direitos políticos e por fim, os direitos sociais. Além de cronológica, essa sequência seria também lógica, pois foi com base no exercício dos direitos civis que os cidadãos ingleses lutaram pelo direito de votar e participar do governo. Essa participação permitiu a criação de partidos políticos, que reivindicavam a introdução dos direitos sociais (CARVALHO, 2001).

No Brasil, a ordem do surgimento dos direitos se deu de maneira diferente, o que teria contribuído para a nossa precária noção de cidadania, segundo José Murilo de Carvalho (2001). Enquanto na Inglaterra os direitos foram conquistados como resultado de uma luta pela

instituição da cidadania, no Brasil, a cidadania não foi conquistada pela população, mas outorgada pelo Estado (WERMUTH; ROCHA, 2008). A ordem da aquisição dos direitos também se deu de maneira diferente. Para Carvalho (2001), aqui, vieram primeiro os direitos sociais, depois os direitos políticos e depois os direitos civis. Ou seja, os direitos sociais no Brasil são a base da pirâmide.

A introdução dos direitos sociais aconteceu nos anos 1930 e 1940 e estes foram implementados de maneira autoritária. A concessão de direitos durante o governo Vargas, se por um lado contribuía para a cidadania social, suprimia a cidadania política, pois limitava a autonomia dos sindicatos (WERMUTH; ROCHA, 2008). Ou seja, ao mesmo tempo em que eram concedidos alguns direitos ao povo brasileiro, se suprimia o exercício de outros.

Refreava-se, assim, eventuais movimentos de “rebeldia” da classe trabalhadora brasileira, e o Estado, ao mesmo tempo em que exercia um enorme domínio sobre ela, detinha, paradoxalmente, o seu prestígio, em um movimento típico de uma política clientelista (WERMUTH; ROCHA, 2008, p. 153)

Para Carvalho, como não houve organização da sociedade de maneira autônoma, prevaleceram os interesses corporativos. Os representantes do poder, então, não desempenham sua função no sentido de resolver os problemas da maioria da população. “O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores” (2011, p. 224).

Nesse cenário, os políticos são desvalorizados pela população, mas esta continua lhes concedendo votos, em troca de conquistar algum benefício pessoal (CARVALHO, 2001). O acesso privilegiado ao Estado então, está relacionado a contatos políticos, que está relacionado à corrupção; outro fator da política brasileira que impede a construção da cidadania no Brasil.

1.4 TRANSPARÊNCIA E CORRUPÇÃO

A corrupção, segundo Luís de Souza (2011), é um fenômeno milenar: existem relatos em textos sagrados e códigos de antigas civilizações sobre prática corruptas, mas foi com a criação do Estado moderno que esse problema se tornou mais preocupante. Para o autor, a corrupção persiste ao longo dos séculos, mas a maneira como é exercida muda conforme a maneira que a sociedade se estrutura. Segundo ele, a corrupção é:

O abuso de funções por parte de eleitos, funcionários públicos ou agentes privados, mediante promessa ou aceitação de vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, para si ou para terceiros, para prática de qualquer acto ou omissão contrários aos deveres, princípios e expectativas que regem o exercício do cargo que ocupam, com o objectivo de transferir rendimentos e bens de natureza decisória, pública ou privada, para um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum (SOUZA, 2011, p. 17)

No Brasil, a corrupção é uma prática comum desde o período da colonização, mas segundo José Murilo de Carvalho, o combate a ela se intensificou após a expansão democrática pós-1985 e a conquista de maiores níveis de escolaridade e redução da pobreza. Além disso, a consciência dos cidadãos de que o dinheiro do Estado é o dinheiro de seus impostos, faz crescer a preocupação com a corrupção e a demanda por parte da população pela transparência (2008).

As tecnologias de informação e comunicação tem contribuído para o combate à corrupção e para o aumento da transparência, permitindo o acesso à informação de maneira mais fácil e rápida, são exemplos os portais da transparência e os sistemas *online* de solicitação de informações. Ainda que muitas vezes incapaz de impedir o desvio de recursos, hoje há uma busca por diversos organismos e pela sociedade civil para a ampliação da transparência dos órgãos públicos. A pauta da transparência é fortalecida pelo entendimento de que quanto mais transparente forem as informações sobre como os recursos são utilizados, menores as chances de que sejam usados de maneira indevida. Além disso, a partir da disponibilização das informações, a transparência pode se tornar uma ferramenta para o exercício da cidadania, pois o cidadão, ao ter conhecimento das ações do Estado, pode participar mais ativamente das decisões dos agentes públicos e exercer o controle social.

Os mecanismos de *accountability* e controle surgem nesse contexto, da necessidade de se fiscalizar as ações do Estado e coibir a corrupção, e são possibilitados pela transparência da Administração Pública. Segundo Enrique Peruzzotti, a prestação de contas está relacionada à ideia de governo representativo, que seria um vínculo que o poder público estabelece com a cidadania, diferente do que aconteceria em um governo autoritário. Nesse caso, as instituições

de controle têm o papel de garantir que o governo responda ao interesse dos governados – um papel central em uma democracia representativa.

A transparência da Administração Pública e o combate à corrupção tem se tornado um tema importante no mundo todo quando se fala em governança. De acordo com Joana Fontoura e Aline Soares, foi a partir da década de 1990 que surgiram os primeiros estudos acadêmicos sobre a corrupção e também iniciativas de organismos multilaterais para sua prevenção. Segundo as autoras, a liberalização econômica e as reformas democráticas contribuíram para a percepção da importância de combatê-la. Em 1990, Peter Eigen, então membro da diretoria do Banco Mundial, juntou-se a ativistas, intelectuais e líderes políticos interessados em iniciativas de combate à corrupção e criou a organização não-governamental *Transparency International* (TI) (FONTOURA; SOARES, 2008). A organização tem como objetivo “Combater a corrupção através da difusão de valores globais de transparência, responsabilidade social, *accountability* e *good governance* como uma organização não governamental, sem fins lucrativos ou filiação partidária” (FONTOURA; SOARES, 2008 p. 496).

A organização defende um ordenamento jurídico internacional para o controle da corrupção e promoveu a adoção da Convenção da OCDE contra o Suborno, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e da Convenção Interamericana de Combate à Corrupção – as três, ratificadas pelo Brasil. A *Transparency International* divulga o nível de percepção da corrupção em alguns países do mundo e defende que o acesso à informação é uma ferramenta para o combate à corrupção. Algumas das frentes de atuação da instituição são: o financiamento de campanhas eleitorais, a sustentabilidade de partidos políticos e os processos de licitação e compras públicas (FONTOURA; SOARES, 2008).

Uma análise mais cuidadosa do tema da corrupção e da atuação de organismos como o Banco Mundial e a Transparência Internacional, no entanto, revelam que o discurso anticorrupção dessas organizações podem servir para legitimar relações de poder. Blendi Kajsiu, ao analisar o discurso da corrupção a partir de uma perspectiva pós-estruturalista, afirma que a estratégia anticorrupção do Banco Mundial e o Índice de Percepção da Corrupção – principal projeto da Transparência Internacional – servem para legitimar a ordem neoliberal e a relação assimétrica entre Primeiro e Terceiro Mundo e assim, justificar intervenções de países desenvolvidos nas políticas domésticas dos países mais pobres (2018)

O Índice de Percepção de Corrupção, por exemplo, ao considerar apenas quem recebe os subornos, considera a corrupção como um problema endógeno ao Estado e inerente ao Terceiro Mundo e não como um fenômeno que é resultado da interação entre países do Primeiro e Terceiro Mundo em um regime neoliberal. A autora conclui seu estudo afirmando que não é

possível buscar uma definição universal para a corrupção, mas que esta deve ser analisada dentro de um discurso, ou seja, seu significado será dado de acordo com as relações de poder (KAJSIU, 2018).

Dentro do Brasil, o discurso anticorrupção capitaneado por interesses privatistas e de enfraquecimento do Estado voltam a se fortalecer – devido ao seu forte apelo popular -, em especial, após a revelação de escândalos de corrupção divulgados pela mídia, como o Mensalão e a Lava Jato. O direito ao acesso à informação e a transparência, para a autora desta pesquisa, nesse sentido, podem ser ferramentas que propiciam a participação, a democracia e o controle social, mas é necessário compreender as dinâmicas de poder que se apoderam desses discursos com o objetivo de enfraquecer o Estado.

1.5 INFORMAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

O controle social é um mecanismo que permite a participação da população na gestão governamental. O cidadão, por meio dos mecanismos de controle social pode fiscalizar, monitorar, defender interesses de grupos sociais, demandar melhorias nos serviços públicos e até mesmo, exigir respostas e denunciar agentes públicos que não ajam de acordo com a lei ou com os interesses públicos.

Mas para que essa atuação seja possível, é necessário que o cidadão tenha acesso às informações sobre os serviços públicos prestados e sobre a forma como o dinheiro público é utilizado. Marluce Maria Araújo Assis e Tereza Cristina Scatena Villa discutem sobre a relação entre acesso à informação e controle social na saúde pública do Brasil. Segundo elas, “o controle social e a democratização da informação se reforçam mutuamente” (ASSIS, VILLA; 2003, p. 381). A população, que utiliza os serviços públicos e vivencia diariamente as dificuldades enfrentadas, pode contribuir com a Administração Pública, que ao tomar conhecimento das deficiências de sua gestão, pode priorizar suas ações com mais eficiência. É um ciclo que pode ser retroalimentado e reforçado se houver vontade política e conscientização da população para participar.

O controle social será tanto mais efetivo quanto mais transparente for a Administração Pública e quanto mais qualidade tiverem as informações divulgadas. Assim, o controle social só poderá acontecer se as organizações da Administração Pública respeitarem o Direito Fundamental à informação. Afinal, não se pode buscar a solução dos problemas sem conhecê-

los, compreendendo causas e efeitos. Portanto, a questão da informação assume um papel central da discussão sobre o controle social (CARVALHO, ALBUQUERQUE, 2010).

1.6 AS LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O acesso à informação é um direito fundamental garantido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, por tratados internacionais, Constituições e leis nacionais. Esse direito é o fundamento de uma sociedade democrática e é essencial para que os cidadãos exerçam sua cidadania, para que possam participar dos processos decisórios do governo e também para que exerçam o controle sobre a Administração Pública.

Além de participação nas decisões do Estado, o direito à informação é um instrumento de promoção de direitos à saúde e educação, por isso relaciona-se à garantia dos Direitos Humanos (ANGÉLICO, 2012). Sem acesso à informação, a população pode encontrar mais dificuldade em conhecer seus direitos e fazer-se valer deles, como foi observado no já mencionado prêmio Nobel de Amartya Sen, em pesquisa sobre a fome. As leis de acesso à informação, ao darem à população o direito de solicitar informações que não estão disponíveis sobre a Administração Pública, contribuem para reduzir a assimetria de informações, o que Andrew Puddephatt acredita que é uma das chaves para a boa governança (2009).

Segundo Fabiano Angélico, os mais importantes beneficiários das leis de acesso à informação são as pessoas em situação de vulnerabilidade e os movimentos sociais (2012). Por serem a parcela da população que mais depende dos serviços oferecidos pelo Estado, o acesso à informação desses grupos pode contribuir para que tenham conhecimento de seus direitos e também para facilitar a participação nas decisões governamentais.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) foi implementada em 2012, inaugurando um novo “paradigma cívico e administrativo” (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018). A Lei de Acesso à Informação faz do acesso à informação uma regra e do sigilo uma exceção. Ao abrir as portas da Administração Pública para a sociedade, o Estado deixa de ser aquele que tem o monopólio dos documentos oficiais e passa a ser o guardião das informações públicas. Segundo Michener, Contreras e Niskier, as leis de acesso à informação representam um compromisso maior dos agentes públicos com o acesso à informação pública (2018).

As leis de acesso também poderão ser um instrumento para prevenir que interesses privados se sobreponham ao interesse público e expõem irregularidades sobre as quais os

agentes públicos poderão ser responsabilizados. Isso não significa que a simples existência da lei irá coibir ações desviantes, Roberts afirma que as leis de acesso não serão eficientes se cidadãos e organizações não governamentais não exercerem o seu direito de acesso. Tampouco serão úteis se a sociedade civil não puder agir em resposta à informação obtida. Segundo o autor, as informações somente serão solicitadas se houver medidas possíveis de serem adotadas em caso de ações não apropriadas dos agentes públicos. Ou seja, é improvável que as leis de acesso sejam usadas se não forem desenvolvidas outras formas de fortalecer a participação da sociedade nos processos do governo (ROBERTS, 2002).

Hoje existem 115 países que adotaram leis de acesso à informação. O processo de mobilização e implementação dessas leis varia conforme a realidade de cada país e uma das principais discussões sobre o tema é a participação da sociedade civil durante todo o processo – desde a mobilização e discussões sobre o texto da lei, até a efetiva utilização das ferramentas de acesso. Segundo Puddephatt, a experiência de vários países mostra que o papel da sociedade civil em promover as leis de acesso é importante. Ela pode contribuir para a formulação e aprovação da lei, formar alianças que contribuam na implementação das reformas e conscientizar tanto os agentes públicos quanto a sociedade sobre os seus benefícios. Depois de aprovada, a sociedade civil também pode desempenhar papel importante no monitoramento da lei e na capacitação para sua utilização (2009).

A LAI é considerada, dentre as 115 leis de acesso no mundo, a 22ª mais forte no papel. Com relação ao seu cumprimento, quando se trata do Executivo Federal, a Lei de Acesso à Informação é cumprida satisfatoriamente e até melhor do que em alguns países desenvolvidos. No entanto, a nível subnacional e em outros órgãos do governo federal, como o Ministério Público, o cumprimento da LAI é baixo. Essa informação foi apresentada por Gregory Michener da FGV, que explicou que a avaliação é feita em relação às respostas aos pedidos de informação e às informações disponibilizadas nos portais de transparência. Segundo Michener, o problema do não cumprimento da LAI em níveis subnacionais é resultado da inexistência de um órgão supervisor. No caso do governo federal, quem faz cumprir a lei é a Corregedoria-Geral da União, mas não existe uma instituição que desempenhe esse papel no caso dos estados ou municípios (MICHENER, 2017).

1.7 A TRANSPARÊNCIA NO BRASIL

O estímulo a governos mais transparentes a nível internacional é realizado por meio de convenções internacionais e projetos desenvolvidos por organismos internacionais como a já mencionada *Transparency International* e organismos das Nações Unidas. A nível local são desenvolvidas legislações para que todas as esferas de poder adotem práticas de transparência. No Brasil, segundo Daniela Bezerra da Silva, o arcabouço legal em relação à prestação de contas e de participação da sociedade em processos governamentais é novo e a história do país está marcada mais pela obscuridade do que pela transparência (2010).

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu artigo 31 estabelece que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” e o artigo 37 dispõe que todos os entes federados deverão respeitar, entre outros princípios da Administração Pública, a publicidade (CF, 1988). O inciso 1º deste artigo, descreve que:

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

Não se pode, no entanto, entender publicidade e transparência como sinônimos. Para Orion Augusto Platt Neto et al (2010) transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, pois não basta a informação estar pública, ela precisa ser confiável, relevante, tempestiva e compreensível.

Depois da Constituição de 1988, destacam-se três leis que tratam da questão da transparência no país: a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101 de 2000), a Lei Complementar 131 de 2009 e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011). A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que a União, os Poderes, estados, Distrito Federal e municípios deixem disponibilizadas à população informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos (MARQUES, 2012). A Lei Complementar 131 determina que essas informações sobre execução orçamentária e financeira sejam disponibilizadas em tempo real. E a Lei de Acesso à Informação, determina as informações que devem estar disponibilizadas e prevê o direito de qualquer cidadão solicitar as informações que não estejam disponíveis, nesse caso, teremos um mecanismo passivo de transparência.

Existem, portanto, dois tipos de transparência, a passiva e a ativa. Segundo Walber Alexandre de Oliveira e Silva (2017), a transparência ativa refere-se às informações divulgadas

pela Administração Pública, seja por determinações da lei ou por interesse dos gestores. A transparência passiva, por sua vez, trata-se das informações disponibilizadas a indivíduos, mediante solicitações, quando estas não estão disponíveis.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) determina que essas solicitações podem ser feitas pela internet ou presencialmente, através do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Segundo o autor, a transparência passiva empodera o cidadão, pois lhe permite solicitar ao gestor público as informações que não estejam transparentes de maneira ativa (2017). Para esta pesquisa, entende-se que tanto a transparência ativa quanto a transparência passiva podem estimular a participação do cidadão, especialmente no que diz respeito ao controle social e a *accountability*.

Convencionou-se chamar de governo eletrônico, ou e-gov a aplicação das tecnologias da informação e comunicação (TICs) ao setor público para a sua comunicação com a sociedade. Essa informatização se dá, em especial, pelos portais da transparência, onde os governos disponibilizam informações sobre suas atividades (PINHO, 2008).

Se por um lado, a tecnologia permite de maneira fácil e rápida a divulgação de informações e o acesso à elas por parte da população, por outro, é preciso entender os objetivos da esfera governamental/política, como bem pontuado por Pinho, pois segundo ele, a abertura dos governos e a participação da sociedade dependem das forças políticas e do processo histórico, ou seja, não é uma questão restrita à tecnologia (2008). Além de a tecnologia, por si só, não garantir os níveis de transparência desejados pela população, tampouco os garantem os mecanismos jurídicos e institucionais, pois como será discutido ao longo desse trabalho, a despeito das leis e mecanismos formalizados de divulgação das informações, ainda há opacidade nas informações governamentais.

Institucionalmente, a transparência no Brasil apresenta incontáveis avanços, principalmente no que diz respeito à legislação implementada, que tornou obrigação do Estado mostrar à população de que forma utiliza os recursos públicos e também instituiu no ordenamento jurídico do país o entendimento de que a regra é a transparência, e o sigilo a exceção, outorgando ao cidadão o direito de solicitar informação ao governo.

No entanto, segundo trabalhos acadêmicos de outros pesquisadores e segundo o estudo de campo realizado pela pesquisadora, ainda existem informações que não são divulgadas e há resistência para ampliação da transparência. Além disso, existem relatos de que as informações são de difícil entendimento, restringindo o acesso à informação àqueles que têm algum conhecimento sobre o funcionamento da Administração Pública.

Capítulo 2 – O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ E O OBSERVATÓRIO SOCIAL

Este capítulo é destinado a apresentar o município de São José, sua localização, indicadores sociais e relevância econômica e política para a região. O município de São José tem uma posição geográfica privilegiada por ser o único município que faz fronteira com a parte insular da capital do estado de Santa Catarina, Florianópolis. A segunda seção desse capítulo tem como objetivo apresentar o Observatório Social do município, organização a que pertencem os entrevistados e que contribuiu sobremaneira para a realização desta pesquisa.

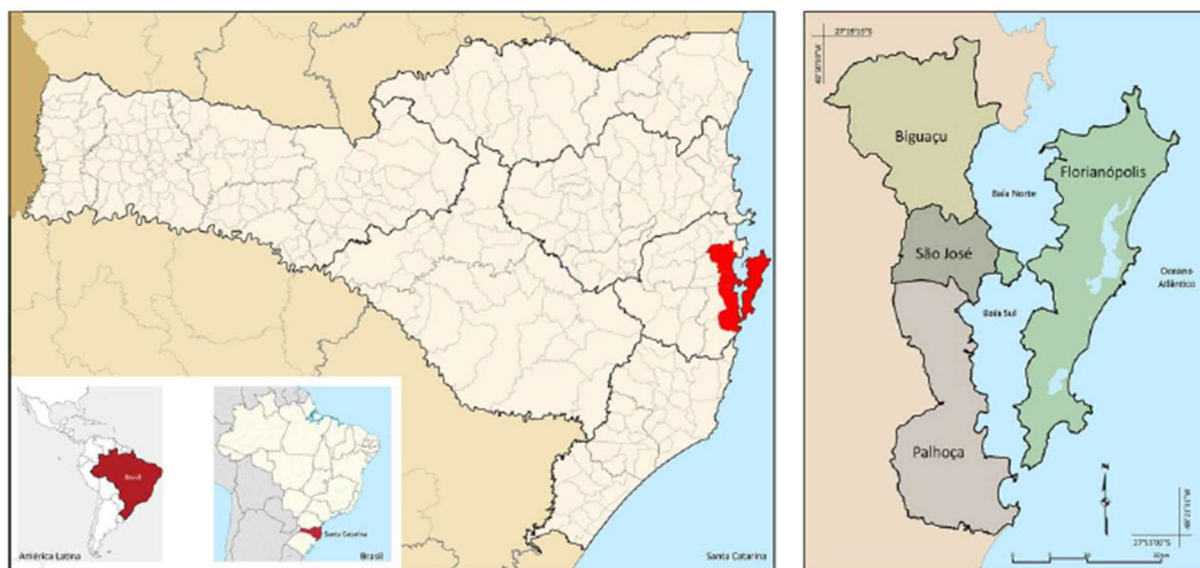
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

O município de São José está localizado na Grande Florianópolis e segundo o último censo do IBGE, possui 209.804 habitantes e densidade demográfica de 1.376,78. O PIB per capita do município em 2010 foi de R\$ 41.960,75 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0.809. O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 2,4 salários mínimos. A taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade em 2010 era de 97,5% e a taxa de esgotamento sanitário adequado em 2010 era de 93,7% (IBGE, 2010).

Segundo informações disponibilizadas no site da prefeitura, São José começou a ser colonizada por açorianos em 1750 e em 1856 foi elevada ao status de cidade. Um dos fatores que contribuiu para a expansão urbana do município foi a construção da BR – 101, que corta o município de norte a sul. Essa obra aconteceu entre os anos 1950 e 1960 e a partir de então, com as facilidades proporcionadas pelo transporte, diversos estabelecimentos industriais se instalaram na região. São José é o único município da área conurbada da Grande Florianópolis – composta por Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu – a estabelecer limites físico-territoriais com Florianópolis, dessa forma, toda a conexão viária entre a ilha e o continente passa necessariamente pelo município; São José também faz limite com os municípios de Biguaçu e Palhoça (SUGAI, 2002).

A área conurbada da Grande Florianópolis tem um total de 1.193,71 Km². São José tem 9,57% dessa região, com 433,17 Km², Florianópolis, Palhoça e Biguaçu têm respectivamente 36,28% (433,17 km²), 27,45% (327,63 km²) e 26,70% (318,68 km²). Esse território está dividido entre a parte insular e continental, com Palhoça, São José, Biguaçu e uma parte de Florianópolis na parte continental e restante do território do município de Florianópolis todo na ilha. Conforme o mapa a seguir:

Figura 1 – Localização da área conturbada da Grande Florianópolis



Fonte: Vicente Napolini. A Evolução fragmentária da grande Florianópolis.

Para Daniel Simas, São José nunca foi um município isolado no estado de Santa Catarina. Desde os períodos colonial e imperial, até o republicano, o município sempre esteve conectado ao litoral catarinense, em especial, à Grande Florianópolis. A primeira metade do século XX foi um período de estagnação da economia de São José, que ficou dependente dos processos de desenvolvimento da capital do estado. Ainda, em 1944, o município perderia o distrito de João Pessoa – que hoje é o bairro Estreito, pertencente à Florianópolis – o que representou uma queda nas receitas do município, pois nesse território era realizado o abate de gado. Anos mais tarde, a construção de rodovias passou a contribuir com o desenvolvimento econômico da região: as BR-101 e BR-282, construídas a partir dos anos 1960 e 1970, integraram o estado nos eixos leste/oeste e norte/sul, o que permitiu o crescimento industrial, urbano e econômico. Nesse contexto, São José se beneficiou, pois possuía a principal via de acesso à capital, o que favoreceu investimentos e tornou o município um lugar estratégico para o desenvolvimento de Florianópolis (2016).

A partir da construção dessas vias de acesso, foram instaladas em suas proximidades diversas empresas, indústrias e loteamentos, o que demonstra o papel do Estado enquanto fomentador do processo de conurbação de Florianópolis e região – foi ele que viabilizou o crescimento econômico e urbano por meio da criação de tais infraestruturas. Um dos setores que muito se desenvolveu foi o da construção civil, fortalecida pelas políticas do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Banco Nacional de Habitação (BNH), o que acarretaria em

um processo simbiótico entre os poderes político e econômico nas transformações socioespaciais da região de Florianópolis, protagonizadas pelo Estado (SIMAS, 2016).

A primeira metade do século XX, apesar de ter sido um momento de estagnação econômica e urbana de São José, também é quando começam a surgir algumas iniciativas empresariais importantes, com destaque para o setor madeireiro, impulsionado pela construção de habitação e infraestrutura. Um dos exemplos é a empresa Cassol, que iniciou suas atividades na região de Campinas, e que no final da década 1950 e início de 1960 chegou a exportar para a Europa. Além da Cassol, várias empresas na área da construção foram criadas na região de São José, facilitadas logisticamente pela BR-101, como as Casas da Água e a Kobrasol Empreendimentos. A atuação de empresas de São José em grandes obras da capital também permitiu a entrada dos empresários josefenses no setor imobiliário (VIDAL, 2009) o que contribuiu para fortalecer a classe empresarial deste município.

Nas décadas de 1970 e 1980, São José já apresentava um crescimento urbano que desafiava o planejamento, porém a cidade ainda estava economicamente dependente da estrutura que foi criada para o desenvolvimento de Florianópolis – São José exercia a função de cidade dormitório. As principais atividades econômicas eram desenvolvidas na capital, assim, muitas pessoas que moravam em São José e mediações, trabalhavam na capital, especialmente no serviço público, no comércio e na construção civil. Mas nesse período, essa configuração de dependência em relação à capital já é menor que nas duas décadas anteriores – 1950 e 1960 – pois São José começa a criar uma dinâmica econômica local.

As estruturas de São José variavam no que diz respeito à classe econômica, havia loteamentos populares e outros mais sofisticados, destinados às classes mais altas. Essa configuração urbana, somada ao desenvolvimento empresarial e industrial, ocasionou um crescimento demográfico e a população josefense mais que dobrou entre os anos 1970 e 1980. O planejamento urbano da região metropolitana atribuía ao município de São José a absorção das indústrias, o que viria a contribuir com o desenvolvimento da cidade anos mais tarde. São José recebeu investimentos públicos e privados e sua importância no cenário regional foi crescendo (SIMAS, 2016).

O desenvolvimento industrial do município permitiu o surgimento de uma classe empresarial atuante em diversos ramos e com especial destaque no setor imobiliário. Nos anos 1990 também foram instaladas indústrias tecnologicamente complexas, como fundição de peças para o setor automotivo e a fabricação de geradores elétricos (VIDAL, 2009). Devido a essas indústrias e sua oferta de empregos em São José, Vidal defende que é difícil insistir na ideia de que São José é uma “cidade dormitório” (2009). A concentração de indústrias em São José, não

foi um processo espontâneo, foi resultado também de vontade política em destacar a indústria como “vocação” de São José e a “vocação” de Florianópolis em receber atividades “limpas”, como o turismo e, mais recentemente, empresas de desenvolvimento tecnológico, o que foi destacado no Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da Grande Florianópolis, elaborado entre 1969 e 1971.

Ao final do século XX, São José tinha plenas condições para o crescimento, resultado do processo de urbanização decorrente da conurbação protagonizado pela capital. Como complementa Daniel Simas:

A existência de diversos loteamentos, do importante incremento populacional e da crescente atividade industrial e empresarial presentes no município, foi capaz de reverter a condição subalterna de São José à capital. Com a conjugação destes fatores instauravam-se as bases para um dinamismo econômico orientado pela geração de empregos, acesso à moradia e infraestrutura, desenvolvimento da indústria, do comércio e da prestação de serviços, além do empreendedorismo desempenhado pela iniciativa privada (SIMAS, 2016, p. 144).

Prefeito durante dois mandatos consecutivos, de 1997 a 2004, Dário Berger defendia o fortalecimento do município de São José frente à capital. Para Simas, os investimentos realizados nesse período tinham apelo popular e cita como exemplo a Operação Tapete Preto, que asfaltou boa parte das ruas de São José. A população periférica sentia-se beneficiária dessas medidas e Berger foi reeleito com um elevado índice de votação. No entanto, tais medidas não eram resultado apenas da vontade dos gestores, mas de suas relações com o poder econômico. O autor ressalta que:

A administração Dário Berger não deu início a estes processos de profundas transformações, nem protagonizou de forma exclusiva a totalidade dos processos transformadores ocorrentes em São José, durante os primeiros anos do século XXI. O que fica evidente é que a gestão soube compreender os movimentos do capital no município e região, moldando-se a este processo mais amplo de expansão e modernização urbana, iniciado em anos anteriores, canalizando para seus interesses a realização dos feitos que a promoveu” (2016, p. 79).

O crescimento de São José é um somatório de fatores internos e externos. Dentro do município a iniciativa privada encontrava condições para crescimento, e fora do território jofense, investimentos em infraestrutura eram realizados para fortalecer a área conurbada de Florianópolis, pelos quais São José era beneficiada. Entre os anos 1990 e 2000, a duplicação da BR-101 foi um dos investimentos importantes para a dinâmica econômica da região. Essa duplicação modernizou a mais importante via de acesso a São José, o que aumentou a

capacidade de fluxo, contribuindo para a instalação de empresas e indústrias na região. Também houve valorização imobiliária das propriedades ao longo da estrada.

2.2 OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO JOSÉ

As organizações da sociedade civil passaram a ganhar destaque nos anos 1990 no Brasil, quando projetos neoliberais propunham reformas para reduzir o tamanho do Estado, que teve que buscar apoio da sociedade civil para sua legitimação e melhoria no desempenho da gestão das políticas públicas, conforme pontua Rodrigo de Bona da Silva (2017). Dentre as inúmeras pautas que passaram a ser defendidas pela sociedade civil organizada, como meio ambiente, Direitos Humanos e moradia, por exemplo, surgem também iniciativas que visam fiscalizar as ações do Estado, como é o caso dos Observatórios Sociais, que têm atuação em nível municipal. O primeiro Observatório Social foi criado em 2006 na cidade paranaense Maringá a partir da iniciativa da associação de empresários e outras entidades, com o objetivo de monitorar a administração pública local, estimulando a participação e realizando o controle social (SILVA, 2017). Segundo informações da página do Observatório Social do Brasil na internet, existem hoje 137 Observatórios, em 16 estados diferentes (OSB, 2019)

Os observatórios, de maneira geral, atuam no controle da Administração Pública, especialmente no acompanhamento das licitações e dos gastos públicos. Segundo informações da página da organização na internet, um observatório é um “espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública”, é composto por cidadãos que atuam em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos (OSB, 2019).

Os observatórios são coordenados pela Rede Nacional de Observatórios Sociais (Rede OSB), que é uma organização criada para disseminar a metodologia proposta, capacitar voluntários e fechar parcerias que possam contribuir com o seu trabalho. Diferente dos observatórios municipais, a Rede OSB não fiscaliza nenhuma instância da Administração Pública (SILVA, 2017). Apesar do número de observatórios existentes – 137, segundo a rede – poucos deles divulgam seus resultados. Para um dos entrevistados de Rodrigo de Bona da Silva, em sua entrevista com voluntários de observatórios pelo Brasil, muitas dessas organizações estão “à míngua”. Por outro lado, o pesquisador acrescenta que a pouca divulgação dos resultados não é necessariamente um indicativo de inatividade. Segundo a Rede OSB, a

estratégia de atuação dos observatórios deve ser de diálogo e auxílio aos gestores públicos e não de enfrentamento e denúncia. O Observatório de São José talvez seja o único que utilize a abordagem da denúncia, e por isso pode parecer mais atuante (2017).

Com relação a forma de exercer o controle social, a Rede OSB e o OSSJ apresentam abordagens diferentes e, inclusive, conflitantes. Para a Rede OSB, a estratégia é demonstrar apoio aos gestores para a melhoria da gestão, sem ações punitivas ou repressivas, que possam ser interpretadas como perseguição política. O próprio termo “fiscalização” não é utilizado pela Rede OSB, que opta pela palavra “monitoramento” da Administração Pública (SILVA, 2017). A pesquisadora Fernanda Matsukura Lindemeyer, em sua dissertação, discute as divergências entre as duas organizações. De acordo com sua pesquisa, os membros do OSSJ perceberam em determinado momento de sua atuação que necessitavam de uma metodologia própria de atuação e que, ao submeter os observatórios às suas regras, a Rede OSB engessava o controle social (LINDEMEYER, 2017).

A Rede OSB não concordava com as formas de atuação do OSSJ e as divergências aumentaram ainda mais quando o OSSJ realizou algumas mudanças em seu estatuto, como a possibilidade de propor ações judiciais o que contraria a proposta de atuação preventiva, do direito de defesa e do apoio ao gestor – proposta pela rede desde o início de suas atividades (SILVA, 2017). Devido às divergências na forma de atuação, em 2017 o OSSJ deixa de fazer parte da Rede e permanece desvinculado até o momento desta pesquisa.

Para o desenvolvimento da sua dissertação, Rodrigo de Bona da Silva fez uma pesquisa com inúmeros voluntários de observatórios sociais espalhados pelo Brasil, sua pesquisa ajuda a compreender o perfil da organização, o que serve de pano de fundo para a análise da atuação dessas organizações e do presente trabalho.

Alguns aspectos se destacam nesse perfil, como a predominância de voluntários do sexo masculino (63,2%); membros de classes sociais privilegiadas, sendo 40,1% pertencentes à classe A, 51,3% à classe B e apenas 8.6% da classe C2, de acordo com as faixas de renda da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa – ABEP. Sendo assim, 91,4% dos participantes são oriundos das classes A e B, e, portanto, membros de uma classe média-alta. Além da renda, também se constatou o alto nível de escolaridade desses voluntários: 90,2% têm nível superior completo e 47,4% têm pós-graduação. As formações que mais se repetiram entre os participantes foram: administração, direito, contabilidade e engenharia. Com relação às profissões desempenhadas pelos voluntários: 26% são servidores públicos, 20% profissionais liberais ou autônomos, 16% funcionários de empresas privadas, 15% aposentados e 12,5% são empresários (SILVA, 2017).

De acordo com o universo pesquisado para o desenvolvimento da presente pesquisa, o perfil segue os mesmos padrões dos resultados encontrados por Rodrigo de Bona da Silva em sua dissertação. Os três entrevistados da diretoria foram homens, de classe média ou alta e com alta qualificação profissional. O primeiro entrevistado é formado em contabilidade e cursa direito. É funcionário público e já exerceu os cargos de contador, auditor interno e auditor da despesa. O segundo diretor entrevistado é graduado em administração e possui duas pós-graduações, ele é militar e está aposentado. E o terceiro entrevistado também é formado em administração, possui MBA em finanças e já fez outros cursos sobre finanças e auditoria. Trabalha há mais de 10 anos no mercado financeiro e atualmente estuda direito. A alta qualificação é uma característica interessante para ser observada, pois funciona como um critério de seleção para aqueles que desejam voluntariar-se na organização, haja vista a complexidade do trabalho realizado. Essa é, inclusive, uma dificuldade que a organização enfrenta na busca por voluntários.

O OSSJ divide a sua atuação em cinco programas: a) Fomento à transparência pública, controle social e educação para a cidadania; b) Racionalização de despesas e eficiência na gestão; c) Fiscalização das licitações, concessões e contratos; d) Acompanhamento da atuação do Poder Legislativo; e) Avaliação da efetividade dos serviços públicos. Para essa pesquisa, há especial interesse em compreender a atuação do observatório nas ações que visam a melhoria da transparência da administração pública municipal e como suas demais atividades são afetadas pela qualidade ou entraves impostos à disponibilização de informações do município.

Especificando suas finalidades e objetivos, o Estatuto Social do Observatório Social de São José (OSSJ) prevê:

Art. 2º São finalidades do OSSJ:

- I – fiscalizar o uso racional dos recursos públicos, a eficiência na gestão e a efetividade na prestação de serviços públicos;
- II – estimular a sociedade civil a exercer plenamente a sua cidadania, indo além de contribuinte e eleitor, por meio do controle social; e,
- III – interagir e buscar a efetividade da atuação do controle institucional.

Art. 3º São objetivos do OSSJ:

- I – exigir dos órgãos e entidades públicas e de seus administradores prestação de contas e atuação com responsabilidade ética e transparência;

II – fomentar a transparência pública e os dados abertos, indispensáveis para o exercício do controle social e da educação para a cidadania;

(...)

- IV – propugnar a eficiência na gestão pública e a racionalização de despesas, inclusive as realizadas por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação;

V – acompanhar a atuação do Poder Legislativo e as ações dos Vereadores;

(...)

- VII – avaliar a efetividade dos serviços públicos, sob os aspectos quantitativos e qualitativos, e defender a melhoria contínua das políticas públicas;

VIII – pleitear pela resolução de problemas e pela defesa dos direitos dos cidadãos e contribuintes.

Segundo Rodrigo de Bona da Silva, a atuação do OSSJ é apontada por outros observatórios e pela rede Observatórios Sociais do Brasil como “radical”, pois não há a tentativa de aproximação da Administração Pública para tentar solucionar os problemas antes de acionar a mídia ou órgãos de controle. Um indicador dessa postura é o crescente número de denúncias feitas pela instituição. Nos anos anteriores à 2014 foram feitas 3 denúncias, já em 2014 e 2015 foram realizadas 10 e 29, respectivamente. Porém, segundo os participantes do OSSJ, antes de realizar uma denúncia aos órgãos de controle, há tentativas de diálogo com a prefeitura e a câmara, mas são as dificuldades na relação com os gestores públicos que levam a adoção desse comportamento (2017).

Capítulo 3 – A TRANSPARÊNCIA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ/SC

Esta seção do trabalho se inicia com algumas constatações iniciais feitas durante o trabalho em campo, que serviram de norte para a definição do problema e objetivos deste trabalho. O trabalho de campo aconteceu durante alguns meses em que membros do OSSJ, professores da UDESC e alunos – entre eles, a autora desta pesquisa – se reuniram periodicamente para a construção de um sistema de indicadores sobre a atuação da ONG.

Em seguida, discute-se as evoluções apresentadas pelos municípios em termos de transparência após a realização do Ranking de Transparência do Ministério Público Federal e a importância de tal instrumento, uma vez que ao expor o desempenho dos gestores públicos, incentivou-se o cumprimento dos requisitos previstos pelas leis. A situação atual foi comparada à última avaliação – que aconteceu em 2016 -, a fim de verificar se houve mudanças.

Por fim, a última seção deste capítulo relata os resultados mais importantes desse trabalho, frutos das entrevistas realizadas com membros da diretoria do OSSJ. As entrevistas foram realizadas e analisadas conforme blocos temáticos e foram da mesma maneira estruturadas neste capítulo. As perguntas buscavam compreender a percepção dos entrevistados sobre a transparência do município sob diversas perspectivas da administração pública municipal e com base em sua atuação no observatório.

3.1 PRIMEIRAS PERCEPÇÕES SOBRE A TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO

A pesquisadora, a partir da atuação em campo e da análise de informações disponibilizadas no site do OSSJ coletou algumas informações preliminares a respeito da transparência no município e a relação da organização nos avanços conquistados. Em entrevista exploratória com o então presidente da organização, constatou-se que a transparência no município melhorou bastante desde a implantação da Lei de Acesso à Informação, mas que ainda havia muitas informações que não eram disponibilizadas – constatação que levou à definição do problema de pesquisa deste trabalho.

Quando questionado sobre o posicionamento do município em relação à transparência, ele afirmou ser natural que a prefeita tenha certa resistência, pois nem ela sabe de tudo o que acontece no município. Ele acredita que há um certo “ranço” da ditadura, pois muitas informações não são divulgadas com a justificativa de segurança. Durante as conversas com o presidente, a pesquisadora o questionou sobre os impactos do OSSJ na transparência do

município e segundo ele, algumas informações passaram a ser disponibilizadas pela gestão pública depois de vários pedidos realizados pela organização.

Rodrigo de Bona da Silva, em pesquisa realizada para sua dissertação sobre os Observatórios de diversas cidades do Brasil, concluiu que a maior parte dessas organizações fazem a fiscalização tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo e que muitas vezes, o Legislativo não fiscaliza o Executivo (2017), o que seria a função deste poder além das atividades propriamente legislativas. Para o autor então, os Observatórios ocupam o lugar da Câmara dos Vereadores enquanto órgão de controle externo na fiscalização do Executivo e também fazem a fiscalização sobre a própria Câmara.

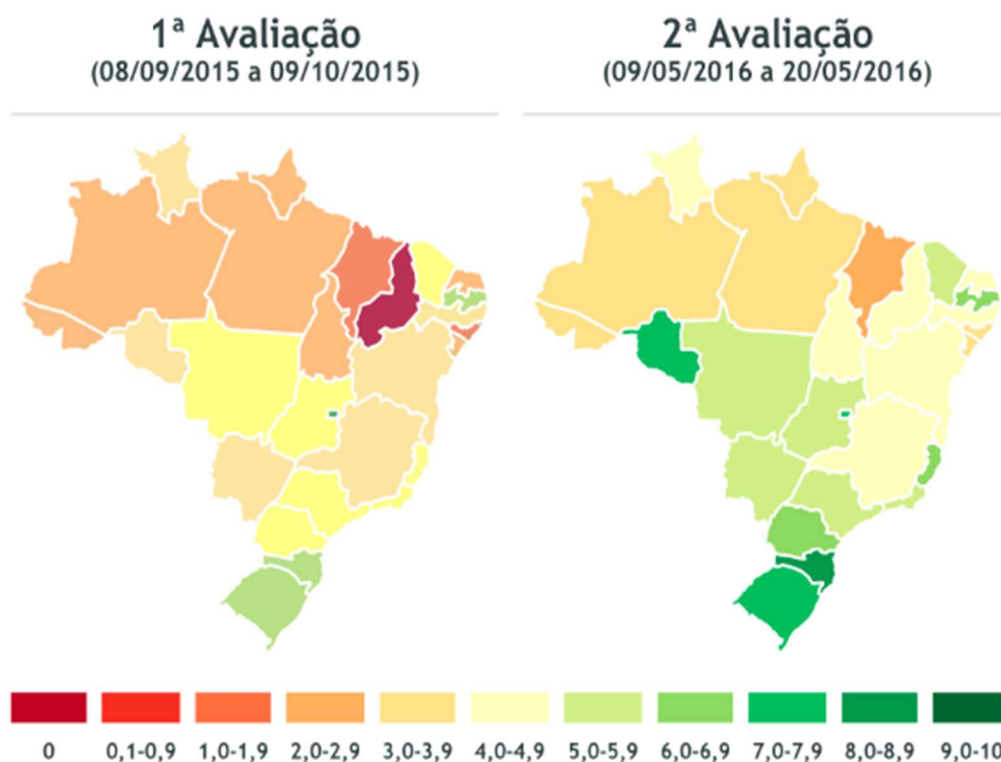
3.2 RANKING DE TRANSPARÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Como já apresentado ao longo deste trabalho, nas últimas décadas, vários mecanismos jurídicos e institucionais foram criados no país para melhorar a transparência da Administração Pública. O Ministério Público Federal (MPF) então, com o objetivo de avaliar o cumprimento dessas normas, desenvolveu uma metodologia para avaliar a transparência de estados e municípios. Essa avaliação foi realizada por meio de questionários e a partir dos resultados foram elaborados rankings dos estados e municípios em relação à transparência.

Para a medição desse ranking, o MPF considerou a adequação às exigências legais e incluiu questões sobre “boas práticas em transparência”. Segundo a instituição, não são avaliadas a totalidade das exigências legais, mas “é possível dizer que o cerne das leis de transparência foi avaliado e aqueles que obtiveram pontuação elevada estão com níveis muito satisfatórios de transparência.” (MPF, 2018). Para complementar o entendimento da evolução do município de São José em termos de transparência, o resultado dessa avaliação será utilizado na análise do presente trabalho.

O ranking teve duas avaliações, a primeira foi realizada entre 08/09/2015 e 09/10/2015 e a segunda entre 09/05/2016 e 20/05/2016. Entre as duas medições houve significativos avanços nos estados e municípios brasileiros, como se observa no mapa abaixo, no qual a cor vermelha indica nota zero e a verde mais escura uma pontuação entre 9 e 10:

Figura 2 – Mapa das avaliações do Ranking Nacional da Transparência nos anos 2015 e 2016.



Fonte: Ministério Público Federal

Segundo o Ministério Público Federal, a avaliação teve boa aceitação pelos entes públicos, o que se justifica pelo alto número de municípios que preencheram todo checklist. O número de notas 10 passou de 8 para 127 municípios, sendo que alguns desses haviam obtido 0 na primeira avaliação. O Ministério Público Federal, após avaliações, encaminhou aos estados e municípios recomendações de melhorias em seus portais e propôs ações civis públicas, que têm força impositiva. Além disso, divulgou o ranking, o que segundo a organização “têm como objetivo expor os gestores inadimplentes com as normas”.

A nível nacional, a pontuação média na primeira avaliação foi de 3,92 e subiu para 5,21 no ano seguinte. O município de São José alcançou a nota de 2,40 na primeira avaliação e na segunda subiu para 9,00, isso corresponde a uma diferença de 6,60 em sua pontuação. Na colocação nacional, o município passou da posição 3858º para 405º e na posição estadual passou de 289º para 86º.

Essa variação se deu pela adequação do município à diversas exigências em transparência, como por exemplo, a divulgação de receitas e despesas dos últimos seis meses, a possibilidade de realizar pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC) e de

acompanhamento da solicitação, desburocratização dos pedidos de informação, divulgação de remuneração dos agentes públicos e divulgação de diárias e passagens por nome de favorecido. O *checklist* proposto por essa metodologia e os resultados do município de São José na avaliação de 2016 estão descritos nos quadros a seguir. Essa metodologia analisa dados sobre: aspectos gerais de transparência, receitas, despesas, licitações e contratos, relatórios, transparência passiva, divulgação da estrutura e forma de contrato, e boas práticas de transparência. Para cada um desses aspectos, foi realizada uma avaliação da situação atual a fim de verificar se houve variações em relação à última avaliação, que aconteceu em 2016.

Quadro 1 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: aspectos gerais da transparência.

GERAL		
Perguntas	Legislação	Resposta
1 – O ente possui informações sobre transparência na internet?	Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11)	Sim
2 – O site contém ferramenta de pesquisa que permita o acesso à informação?	Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11.	Sim

Fonte: Ministério Público Federal. Elaboração própria.

Avaliação da situação atual: na homepage do site da prefeitura de São José (<https://www.saojose.sc.gov.br/index.php>) existe um link que direciona para o portal da transparência em local visível no canto direito da tela e também no final da página, na coluna “cidadão”. A ferramenta de busca está localizada no canto superior direito da tela.

Quadro 2 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: transparência sobre as receitas.

RECEITA		
Pergunta	Legislação	Resposta
3 – Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	Art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10	Sim

Fonte: Ministério Público Federal. Elaboração própria.

Avaliação da situação atual: essas informações são encontradas no portal da transparência.

Quadro 3 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: transparência sobre as despesas.

DESPESA		
Pergunta	Legislação	Resposta
4- As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:	Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010	
Valor do empenho		Sim
Valor da liquidação		Sim
Valor do pagamento		Sim
Valor do favorecido		Sim

Fonte: Ministério Público Federal. Elaboração própria.

Avaliação da situação atual: essas informações são encontradas no portal da transparência.

Quadro 4 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: transparência sobre licitações e contratos.

LICITAÇÕES E CONTRATOS		
Pergunta	Legislação	Resposta
5 – O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:	Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011	
Íntegra dos editais de licitação		Sim
Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)		Sim
Contratos na íntegra		Não
6 – O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?	Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010	
Modalidade		Sim
Data		Sim
Valor		Sim
Número do edital		Sim
Objeto		Sim

Fonte: Ministério Público Federal. Elaboração própria.

Avaliação atual: todas as informações que estavam disponíveis na avaliação de 2016 continuam disponibilizadas no site. Os contratos na íntegra, que não estavam disponíveis na ocasião da última avaliação, não foram localizados pela pesquisadora, o que indica que a avaliação para a transparência sobre licitações e contratos seria a mesma de 2016.

Quadro 5 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: transparência dos relatórios.

RELATÓRIOS		
Pergunta	Legislação	Resposta
7 – O site apresenta:	Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11	
As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior		Sim
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses		Sim
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses		Sim
Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes		Sim
8 – O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11	Não

Fonte: Ministério Público Federal. Elaboração própria.

Avaliação da situação atual: o relatório estatístico sobre a LAI na avaliação de 2016 foi avaliado com Sim. De fato, há um relatório de 2016 com o número de solicitações pela LAI por mês, classificadas como realizadas, respondidas e negadas. Porém, não há informações sobre os solicitantes. Referente ao ano de 2017, há um relatório parcialmente preenchido (apenas os meses de janeiro e fevereiro) com os números de solicitações e respostas da LAI. Depois dessa data, não há nenhuma informação no portal da transparência sobre os pedidos de acesso à informação. Referente aos formatos em que estão disponíveis os relatórios de gestão, constatou-se que tanto os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), quanto os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), estão disponíveis em PDF e não em formatos abertos que facilitariam a análise dos dados. A disponibilização dessas informações em dados abertos é, inclusive, uma demanda constante do OSSJ.

Quadro 6 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: sobre o serviço de informações ao cidadão – SIC.

TRANSPARÊNCIA PASSIVA (SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO – SIC)		
Pergunta	Legislação	Resposta
9 – Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial	Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11	
Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?		Sim
Há indicação do órgão?		Sim
Há indicação de endereço?		Sim
Há indicação de telefone?		Sim
Há indicação dos horários de funcionamento?		Não

Fonte: Ministério Público Federal. Elaboração própria.

Avaliação da situação atual: na página sobre o portal da transparência, indica-se que os pedidos presenciais de acesso à informação devem ser feitos no Centro de Atendimento ao Cidadão, porém não informa o endereço ou telefone desse órgão. Apenas indica que o horário de funcionamento é das 8h às 19h. O endereço do Centro de Atendimento ao Cidadão pode ser encontrado clicando no link “cidadão” em seguida no link “avisos”, ou seja, um caminho pouco lógico, especialmente considerando que no menu “Cidadão” existiam outros links onde faria mais sentido que o contato do Centro de Atendimento ao Cidadão estivesse disponível, como em “Serviços ao Cidadão” ou “Telefones Úteis”. O endereço do Centro de Atendimento ao Cidadão só foi localizado pela pesquisadora em pesquisa no Google.

Quadro 7 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: sobre o serviço eletrônico de informações ao cidadão – e-SIC.

TRANSPARÊNCIA PASSIVA (SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC)		
Perguntas	Legislação	Resposta
10 – Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11	Sim
11 – Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	Art. 9º, I, alínea "b" e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011	Sim
12 – A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?	Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11	Sim

Fonte: Ministério Público Federal. Elaboração própria.

Avaliação da situação atual: o município de São José não tem um serviço eletrônico exclusivo para os pedidos de acesso à informação. Para fazer o pedido *online*, é necessário entrar em contato com a ouvidoria. Essa é a única indicação na página inicial da transparência do município. Ao clicar no link “Sistema Ouvidoria” o cidadão é direcionado para uma página que contém telefone e horário de atendimento desse órgão e um link para a página da ouvidoria, onde as solicitações podem ser feitas após cadastramento do cidadão. Ao entrar no sistema com usuário e senha é possível acompanhar o status das solicitações efetuadas. Para fazer a solicitação é possível selecionar as opções “aberto”, “sigilosa” ou “anônima” e **não** são exigidas informações que dificultam o pedido.

Quadro 8 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: sobre a divulgação da estrutura administrativa e informações para contato.

DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO		
Perguntas	Legislação	Resposta
13 – No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11	Não
14 – O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11	Não

Fonte: Ministério Público Federal. Elaboração própria.

Avaliação da situação atual: no campo “Secretarias, Órgãos e Ações” é possível escolher as unidades administrativas da prefeitura e ter acesso a informações sobre a equipe, telefone de contato e endereço. No início da página de cada um dos órgãos há uma breve descrição dos objetivos daquela estrutura administrativa.

Quadro 9 – Respostas para os itens avaliados no ranking de 2016 e fundamentação legal: boas práticas de transparência.

BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA	
Perguntas	Respostas
15 – Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Sim
16 – Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	Sim

Fonte: Ministério Público Federal. Elaboração própria.

Avaliação da situação atual: essas informações estão disponíveis no portal da transparência.

A avaliação da situação atual em comparação à realização da última avaliação por essa metodologia mostrou que, para os aspectos avaliados neste questionário, a transparência do município de São José teve poucos avanços e em alguns casos retrocessos, como as informações sobre os pedidos de informação pela Lei de Acesso à Informação, que deixaram de ser disponibilizados a partir de 2017. Essa constatação indica que a regularidade na realização da avaliação poderia trazer melhores resultados em termos de transparência.

Apesar disso, é possível concluir com a análise das avaliações realizadas entre 2015 e 2016 que a exposição dos gestores inadimplentes com as normas de transparência pode ser uma forma efetiva de melhorar os índices de transparência. Assim como em São José, municípios do país todo apresentaram significativa mudança nos quesitos avaliados pela metodologia do ranking.

Os critérios para a avaliação do Ministério Público Federal neste ranking se baseiam nas exigências da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) e no Decreto nº 7.185/2010, que apresenta os requisitos mínimos de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle. Considerando a última avaliação e a situação atual, o município cumpre a maior parte dos critérios da metodologia, com algumas exceções: i) os contratos das licitações não eram disponibilizados na íntegra no momento da avaliação e não foram localizadas pela pesquisadora no portal da transparência, o que indica que eles continuam não sendo divulgados; ii) o relatório estatístico sobre os pedidos feitos pela Lei de Acesso à Informação foram divulgados parcialmente em 2016 e em 2017 foram divulgados apenas até fevereiro (também incompletos). Depois desta data, não há mais nenhum relatório divulgado; iii) no que diz respeito ao critério que avalia se as informações de contato e horário de funcionamento do órgão para atendimentos presenciais de acesso à informação (Serviço de Atendimento ao Cidadão – SIC), observou-se certa dificuldade em encontrar as informações. Na página da prefeitura, indica-se que os atendimentos devem ser feitos no Centro de Atendimento do Cidadão, porém seu endereço e telefone não estão disponíveis na mesma página.

3.3 A TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ SEGUNDO AS LIDERANÇAS DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO JOSÉ

Esta seção do trabalho tem como objetivo apresentar os resultados obtidos nas entrevistas realizadas com as lideranças do Observatório Social de São José. As entrevistas realizadas foram semiestruturadas, isto é, uma combinação de perguntas abertas e fechadas, nas quais o entrevistado pode discorrer sobre o assunto, sem precisar se prender às perguntas formuladas (MINAYO, 2002).

Para o desenvolvimento deste trabalho foram realizadas 3 entrevistas em profundidade com diretores do OSSJ. A entrevista de profundidade dura entre 1 hora e 1 hora e meia e o pesquisador possui um guia previamente elaborado com perguntas ou tópicos guias, que tratam dos temas principais da pesquisa (BAUER; GASKELL, 2002). O roteiro com os

temas/perguntas foi elaborado previamente pela pesquisadora e foi baseado nas pesquisas bibliográficas e documentais e também no trabalho de campo, que foi realizado durante um período de cerca de 1 ano junto com a organização, em encontros periódicos que tinham como objetivo desenvolver um sistema de monitoramento por indicadores do OSSJ, em parceria com professores e outros pesquisadores da UDESC e outras universidades.

Definiu-se a realização de entrevistas com diretores do OSSJ cuja atuação estivesse ligada diretamente aos temas de transparência e acesso à informação. Foram escolhidos três entrevistados, ocupantes dos cargos de presidência, vice-presidência executiva e vice-presidência de informações estratégicas. Considerou-se o número de entrevistas suficiente dado o volume de dados obtidos nessas entrevistas. Aliás, para Gaskell e Bauer, um número maior de entrevistas não necessariamente contribui para a qualidade ou uma compreensão mais detalhada do fato. Isso porque, o resultado das experiências para cada indivíduo depende de processos sociais, então quando há um tema de interesse comum ou as pessoas são pertencentes a um mesmo meio social, as percepções são compartilhadas (2002).

Todas as entrevistas foram iniciadas com uma breve explicação dos objetivos do trabalho, em seguida solicitava-se a gravação da mesma. As entrevistas foram iniciadas com perguntas sobre trajetória e motivações pessoais, como uma forma de aproximação do entrevistado. Ao final das entrevistas, a pesquisadora perguntou se informações importantes em relação aos temas discutidos haviam ficado de fora.

Após a realização das entrevistas, chega o momento da análise das informações: o primeiro passo nas três entrevistas foi a transcrição dos áudios. Essas transcrições foram feitas pela própria pesquisadora, o que já constitui parte da análise dos dados, uma vez que ao escutar novamente a entrevista, revive-se o momento e percebem-se sutilezas nas falas, nas pausas e nas entonações de voz, que haviam passados despercebidas no momento da entrevista. Para Gaskell, a interpretação e análise das entrevistas exigem tempo e não há um método que seja melhor (2002). Para a análise dos dados apresentados nesta seção, as transcrições foram lidas e relidas e estruturadas em mapas mentais de modo que as informações pudessem ser interpretadas conforme blocos temáticos. Em alguns casos, o enquadramento em um tema é bastante perceptível, mas em outros, as informações se interseccionam e exigem uma compreensão mais ampla e multitemática.

Constatou-se elementos e percepções diferentes sobre os temas entre os entrevistados, mas também semelhanças de percepções e nos discursos. Embora a orientação antes do início de todas as entrevistas tivesse sido para que as respostas fossem dadas a partir das percepções

individuais, as semelhanças levam a crer que há discursos predominantes dentro da organização.

3.3.1 Trajetória e motivação pessoal

Quanto às motivações para atuar no observatório, os três entrevistados³ relataram interesse em contribuir com a sociedade. Um deles relatou que sempre teve a oportunidade de estudar em escolas públicas e que quando se aposentou buscou uma ocupação em que pudesse retribuir os investimentos que o Estado fez em sua educação. Segundo ele, a atuação no observatório “é uma coisa de cidadania, tu acaba cumprindo seu papel de cidadão” (E1). Outro diretor da organização é funcionário público, considera-se bem remunerado e questionava se devolvia o que a sociedade o remunerava. Demonstrou interesse em deixar um legado, contribuir para um Estado e uma gestão pública diferentes.

O terceiro entrevistado disse sempre ter tido interesse em trabalhar em prol de questões comunitárias e que é um lutador contra o patrimonialismo e o clientelismo, o que, segundo ele, seriam características enraizadas na nossa cultura. A gestão pública, para ele, é reflexo da sociedade e os interesses das pessoas são corporativistas.

(...) quando as pessoas vão reivindicar sobre um buraco, elas não reivindicam todos os buracos, elas vão reivindicar pelo buraco que passa na frente da casa delas, o bueiro que está sujo na frente da casa dela. As pessoas têm esse elo muito corporativista. (E3)

O comportamento corporativista, segundo ele, se reflete em todas as estruturas da sociedade, pois cada um defende seus interesses. Para ele, o OSSJ pretende quebrar essa lógica, pois não atendem demandas particulares, mas questões em nível municipal e explica:

(...) nós não estaremos preocupados com um buraco na frente da casa de um cara que ligou pra cá, nós vamos estar preocupados com a licitação que envolve a pavimentação e recuperação de vias de todo o município. (E3)

³ Os entrevistados serão identificados como: entrevistado 1, entrevistado 2 e entrevistado 3 – conforme a ordem de realização das entrevistas.

3.3.2 Percepções históricas sobre a transparência

As perguntas sobre o histórico da transparência em São José buscavam compreender como era a publicação e o acesso a informações públicas no início das atividades do Observatório Social de São José. O OSSJ foi criado em 2011 e iniciou suas atividades em 2012, esperava-se com tais perguntas constatar significativas mudanças na transparência, uma vez que nesta última década entraram em vigor importantes normativas sobre a transparência, especialmente a Lei de Acesso à Informação, que passou a vigorar no dia 16 de maio de 2012.

O entrevistado 2 participou da fundação do Observatório e permanece na instituição desde então. A criação da organização foi uma iniciativa sua – após tomar conhecimento dos Observatórios Sociais em uma palestra – em conjunto com a Associação Empresarial da Região Metropolitana de Florianópolis (AEMFLO). Segundo ele, após conhecer a iniciativa, procurou representantes da sociedade civil e soube que a ideia já estava em discussão entre os membros da associação. A AEMFLO, segundo o entrevistado, foi a protagonista em trazer o observatório para o município de São José, são eles que desde o início financiaram a iniciativa – ele afirma que, atualmente, a entidade é responsável por 90% dos recursos destinados ao OSSJ.

Quanto à transparência do município nos inícios das atividades, o entrevistado afirma que ela é a gênese do observatório. Uma das primeiras ações realizadas pela organização foi um diagnóstico da transparência. A primeira constatação foi a inexistência de Diário Oficial, segundo ele “tanto na prefeitura, quanto na câmara, a transparência era pífia” (E2) e complementa que nesse momento a Lei de Acesso à Informação ainda não estava em vigor – o que dificultava a solicitação de informações. Segundo o entrevistado 2, nesse período, as informações chegavam a ser solicitadas, mas não havia retorno.

Depois do primeiro diagnóstico, o observatório elaborou dois planos de ação – um para a prefeitura e outro para a câmara de vereadores – com medidas de transparência que sugeriam que fossem adotadas por esses entes. As sugestões não foram adotadas e a organização realizou denúncias no Ministério Público e no Tribunal de Contas do Estado. Como já discutido na revisão bibliográfica, o OSSJ adota uma postura de denúncia – postura que fica evidente neste exemplo – desde o início de suas atividades. O entrevistado acredita que no MP as denúncias tenham sido arquivadas, mas afirma que no TCE houve uma decisão – o tribunal solicitou que algumas medidas de transparência fossem adotadas, porém, segundo ele, a decisão do tribunal, que havia sido “enfática” em um primeiro momento, depois foi amenizada, sendo consideradas sugestões pelo TCE. Não obstante, essas denúncias surtiram algum efeito, ele revela que das solicitações feitas naquele momento, 80% foram atendidas na câmara e 30% na prefeitura.

Quando questionado dos motivos de tal diferença, ele afirma que a prefeitura é mais desorganizada e tem um volume de informações muito maior para divulgar do que a câmara. Foi por esse motivo, inclusive, que o foco do trabalho do OSSJ no início das atividades foi a câmara – seu orçamento é muito menor que o da prefeitura “hoje está em torno de 24 milhões, naquela época era uns 15, e do município 620”. Era uma espécie de projeto piloto.

Com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, o OSSJ começou a fazer pedidos, “eles ficaram atônitos” afirmou o entrevistado “uma ongzinha nos cobrando aqui, dando prazo, eles não acreditavam” (E2), referindo-se à câmara dos vereadores. Ele afirma que no primeiro ano de vigor da Lei de Acesso à Informação “eles” – os membros da câmara – não acreditavam que a lei ia vingar: “você vê, uma casa da lei, não acreditava que a lei fosse funcionar” (E2). O observatório começou a cobrar, fizeram uma reunião com o presidente da câmara e disseram que se eles não cumprissem a lei, seriam intimados por improbidade administrativa, que seriam denunciados no Ministério Público.

As denúncias surtiram algum efeito, mas os voluntários do observatório esperavam mais e como não havia transparência ativa – informações que são disponibilizadas pelo ente público sem a necessidade de solicitação – muitos requerimentos passaram a ser feitos pela organização. Segundo o entrevistado 2, o OSSJ trabalhou entre 2 e 3 anos com base em requerimentos. Mas segundo ele, muitas informações não vinham ou vinham incompletas e então, os requerimentos se tornaram denúncias no MP e TCE: “a maioria das nossas denúncias, a gente denunciava a falta de transparência e falava da transparência ativa e passiva, a gente já denunciava as duas no MP e no TCE” (E2).

O entrevistado relata as dificuldades em se fazer o controle social quando não há transparência, porque para fazer uma auditoria quando há indícios de irregularidade, é preciso ter acesso às informações. Ele cita o exemplo de uma suspeita de irregularidade em decretos da prefeitura, no entanto, conta que não conseguem fazer uma auditoria porque como os decretos são da época em que o município não tinha Diário Oficial, não é possível localizá-los. O entrevistado relata que nesse período havia um mural físico na prefeitura, onde eram divulgados os gastos do órgão, mas como ter acesso a eles hoje, se não foram publicados e não estão disponíveis na internet?

Sobre esse caso, o entrevistado afirma que o observatório solicitou uma cópia digitalizada de todos os decretos e questionou o motivo pelos quais esses documentos não estão disponíveis no portal da transparência, mas a prefeitura não os disponibilizou. O OSSJ denunciou o caso ao Tribunal de Contas e segundo ele, o TC apenas sugeriu à prefeitura que os decretos fossem disponibilizados.

3.3.3 Informações que utilizam para exercer o controle social

As entrevistas realizadas demonstraram que as principais fontes de informação sobre suspeitas de irregularidades investigadas pelo OSSJ são: i) denúncias; ii) informações veiculadas pela mídia e iii) licitações. Sobre as denúncias, estas são realizadas tanto pela sociedade civil, quanto por servidores públicos. Quanto às denúncias, um dos entrevistados explicou que o observatório não trata de casos específicos, pois não teriam condições de atender a todos, eles tratam de temas que envolvem todo o município. Sobre essa característica, o entrevistado 2 afirma que é isso que garante impessoalidade à organização. Segundo ele, o observatório quebra um paradigma corporativista a partir do qual cada um defende seus próprios interesses.

Outros casos de irregularidade são descobertos a partir de informações veiculadas pela mídia. Um dos entrevistados relata o caso de uma reportagem realizada por um jornal sobre os terrenos da prefeitura. Segundo ele, o número de terrenos públicos que não eram utilizados chamou atenção dos voluntários do OSSJ; ele mencionou o caso de um desses terrenos, que estaria localizado próximo ao Hotel Kennedy, no Kobrasol. O OSSJ fez uma denúncia e hoje existe uma creche no local.

Uma das principais ações desenvolvidas pelo observatório é o monitoramento das licitações, sendo essas, portanto, outra fonte importante para fiscalizações realizadas pela organização. Ele explica que as licitações são analisadas pela equipe e quando há indícios de encaminhamento, se inicia a investigação. Um indício de encaminhamento seria, por exemplo, a exigência de condições que poderiam ser cumpridas por apenas uma das empresas do município.

Segundo o entrevistado 1, sempre que há uma suspeita, a primeira fonte de informação utilizada pelo OSSJ é o Diário Oficial do município, segundo ele “tudo deveria estar publicado lá, mas não está” e lembra do caso dos decretos não publicados.

Questionado sobre os procedimentos adotados quando as informações não estão disponíveis, o entrevistado 2 relata que é feita uma solicitação ao gestor público responsável, se a solicitação não for atendida, notificam a prefeita sobre a negativa do acesso à informação e caso não obtenham respostas, fazem a denúncia na justiça.

Ao ser questionado sobre as informações que deveriam estar divulgadas pela prefeitura, o entrevistado 3 afirma que praticamente todas **não** estão divulgadas, que “muito pouco é

divulgado”. Segundo ele, as informações que necessariamente estão divulgadas são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, pois é o que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige. Ele acredita que a transparência começou na responsabilidade orçamentária e financeira e caminhou para outros dados. Para ele, no entanto, esses dados não são suficientes, pois é preciso saber de que forma esses recursos investidos estão de fato, impactando na vida da cidade.

Essa percepção vai de encontro com a constatação de Cláudia Ferreira Cruz et al. de que as informações disponibilizadas não devem se limitar aos relatórios fiscais e financeiros, mas que se deve incluir dados qualitativos e importantes para a sociedade, como o desempenho de projetos e metas em áreas como educação, saúde, transporte, saneamento e cultura.

3.3.4 Lei de acesso à informação

As perguntas a respeito da Lei de Acesso à Informação buscavam entender a percepção dos entrevistados sobre a importância da lei e a efetividade de sua aplicação no município. O trabalho de campo realizado pela pesquisadora já apontava opiniões bastante positivas sobre a utilização da lei, mas também levantava algumas ineficiências no processo, como respostas incompletas ou imprecisas.

Em geral, a percepção dos entrevistados é que a lei revolucionou a transparência e, inclusive, permitiu que o controle social pudesse ser realizado pela organização. O entrevistado 2 relatou que no início das atividades do OSSJ, a lei ainda não havia entrado em vigor e as informações solicitadas pelo observatório não eram fornecidas. Isso mudou a partir do momento que a lei determinou o acesso e impôs sanções legais aos gestores que não a cumprissem. Ele também reconhece que ao longo dos anos, os gestores públicos passaram a cumpri-la com mais disciplina. No início da implementação da lei, as respostas eram enviadas em 50 dias – o prazo oficial é 20. Os pedidos foram sendo respondidos em menos tempo e hoje a média é de 11 dias.

O segundo entrevistado acredita que a LAI é uma lei revolucionária, mas critica as limitações à transparência que a lei permite e explica seu posicionamento:

(...) colocaram no artigo 8º algumas coisas que tem que ser dada transparência, alguns incisos, só que as pessoas esquecem o caput do artigo 8º que diz que a transparência tem que ser dada a tudo o que é interesse da coletividade (...) (E2).

O entrevistado se refere ao seguinte trecho da lei:

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

Segundo ele, o caput do artigo 8º é amplo à medida em que determina que devem ser transparentes as informações de interesse coletivo, porém, em seguida descreve que, **no mínimo**, devem estar divulgadas um conjunto de informações que são descritas nos incisos seguintes. Para ele, a essência da transparência está no caput e que eles mesmos (o OSSJ), já exauriram os 6 incisos determinados pela legislação, “agora a transparência precisa ir mais além” (E2).

3.3.5 Portal da transparência

O portal da transparência, em geral, é apontado pelos entrevistados como uma ferramenta limitada, tanto no que diz respeito ao seu conteúdo, quanto em suas funcionalidades. O entrevistado 1 afirma que os dados são incompletos ou incorretos e que muitas vezes sugerem à prefeitura que determinadas informações sejam inseridas no portal. Além disso, relata dificuldades em utilizar a ferramenta, segundo ele “é trabalhoso” encontrar uma informação.

Para ele, o portal deveria ser algo revolucionário, porém da forma como é hoje, serve apenas para consultar salário de servidor ou informações sobre algum fornecedor. Com opinião semelhante, o primeiro entrevistado fala que o portal da transparência deveria ser “a salvação da lavoura”, tanto para os órgãos de controle, quanto para a população, mas não é. Segundo ele, o modelo ideal de portal da transparência deveria ser em dados abertos, pois quando os dados não são abertos é difícil trabalhar com as informações. Ele explica com uma comparação entre dados em PDF e dados em uma planilha. Os dados que estão em uma planilha podem ser transferidos, copiados e comparados com mais facilidade.

Para ele, os portais da transparência vão melhorar quando for aprovada uma lei federal de dados abertos. Isso porque, não basta apenas um município possuir dados abertos, é preciso que todos os municípios do país tenham dados abertos, pois isso permitirá comparações e cruzamento de dados.

Sobre a padronização, o entrevistado 3 diz que existem vários formatos de portais da transparência, mas que seria necessário desenvolver um modelo com dados padronizados a nível nacional, pois hoje não é possível usar os dados do portal da transparência de duas cidades de regiões diferentes para fazer comparações. Ele faz uma ressalva sobre os dados orçamentários e contábeis, segundo ele, estes são passíveis de comparação, porém não há padronização de dados sobre as políticas, o que dificulta a análise, pois sempre que muda a gestão, muda a forma de coleta e sistematização dos dados.

No que diz respeito à limitação dos conteúdos disponíveis no portal da transparência, Cardoso et. al já apontavam tal limitação ao afirmar que os portais da transparência foram criados para que a população encontrasse todas as informações em um só lugar, mas que os dados dos municípios pesquisados estavam disponibilizados em diferentes canais, o que dificulta o acesso à informação. Esses pesquisadores também constataram que há informações incompletas ou inexistentes no portal e que não havia manuais, mapas ou qualquer material que auxiliasse o cidadão a encontrar as informações (2019).

3.3.6 Licitações

As licitações são o “carro chefe de OSSJ” (E1), mas segundo o entrevistado existem duas partes de um processo licitatório: a parte documental e a parte prática. O OSSJ tem forte atuação na parte documental, isto é, na análise da abertura das licitações e no acompanhamento até a divulgação da empresa vencedora. A parte prática refere-se à entrega do produto ou serviço – nesse caso, o entrevistado relata dificuldade em fazer a fiscalização. Segundo ele, seria necessário um número grande de pessoas fazendo esse trabalho em campo.

Ele explica que essa fiscalização seria necessária para verificar se o que é contratado, de fato é entregue:

(...) por exemplo, merenda escolar, a gente olha a documentação e está tudo maravilhoso, a empresa é idônea, não tem aditivo. Aí quando vão entregar nas 29 escolas, como você vai saber se o cara entregou o feijão na escola tal? A gente não sabe, aí eles deitam e rolam, quando tem rolo é aí. Ou então asfalto, tu vê lá no edital

que o asfalto é de tantos quilômetros, tanto de largura e o asfalto x, aí tu vai ver eles entregam menos. (E1)

Apesar da fiscalização da parte prática das licitações ter essas dificuldades, o entrevistado afirma que há bastante transparência na parte documental dos processos licitatórios e que dificilmente eles não encontram as informações que precisam.

3.3.7 A transparência do Executivo e Legislativo em São José/SC

O trabalho de campo realizado pela pesquisadora indicava que, em São José, a câmara dos vereadores seria mais transparente que a prefeitura. Nesse sentido, buscou-se com as perguntas dessa seção, entender a diferença nos níveis de transparência de cada poder e as razões para tais diferenças. Os entrevistados responderam que o volume de informações que a prefeitura possui é muito maior e, por esse motivo, o Legislativo, poderia, de certa forma, ser mais transparente.

Para o entrevistado 2, a quantidade menor de dados que o Poder Legislativo possui torna a organização das informações mais fácil para dar transparência e dá o exemplo dos veículos: “o poder legislativo deve ter 10 veículos, o executivo tem 300, então para organizar os dados fica mais fácil, daí não é que ele seja melhor” (E2). Ele conclui que o Legislativo em São José é mais transparente, mas que isso seria resultado da menor proporção de dados e complementa que outro fator que contribui para a transparência do legislativo no município é o sistema, que seria melhor do que o sistema contratado pela prefeitura.

Em análise semelhante, o entrevistado 3 afirma ser difícil comparar a transparência entre os dois poderes, pois os gastos do Legislativo são gastos administrativos, já os gastos da prefeitura são gastos que impactam na vida do cidadão e por isso são muito mais complexos. Para ele, os dados do Legislativo em São José estão apresentados, mas não em um nível de excelência que permita a comparação com outros municípios, por exemplo.

Ainda sobre o Poder Legislativo, um dos entrevistados relatou que em 2018, o Observatório Social de São José ajuizou uma ação civil pública na Vara da Fazenda Pública da Comarca de São José sob alegação de que a Câmara Municipal do município não cumpria com as regras de transparência e acesso à informação sobre os atos do Processo Legislativo. Contrariando assim o princípio da publicidade, descrito no artigo 37 da Constituição Federal;

no artigo 74 da Lei Orgânica do Município de São José e no artigo 1º da Lei municipal nº 4.948/2010.

O *caput* da Lei orgânica do município descreve: “Os atos da administração pública municipal obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.” E a Lei 4.948/2018 institui o Diário Oficial Eletrônico do Município de São José e o determina como:

Art. 1º – Fica instituído o Diário Oficial Eletrônico do Município de São José, como órgão oficial de publicação e divulgação da legislação, atos processuais e administrativos do Poder Legislativo Municipal; e dos atos processuais e administrativos do Poder Executivo Municipal, como Leis, Decretos, Portarias, Avisos de Editais de Licitação, Leilões, Termos de Inexigibilidade e de Dispensa de Licitações, Resumo/Extrato de Contratos e Convênios, resumo de Atas, Resoluções, Relatórios de Gestão Fiscal, resumo de Execução Orçamentária e suas versões simplificadas, além de outros atos sujeitos a publicação na Imprensa Oficial.

Segundo a organização, a íntegra dos Processos Legislativos em tramitação na casa não é devidamente atualizada no Sistema Legislador, tampouco se publicam todos os atos no diário oficial do município. Nessa ação, a organização de controle social descreve que o município não dá publicidade aos seguintes atos:

- os **Projetos de Lei (Emendas à Lei Orgânica, Leis Ordinárias, Leis Complementares, Decretos Legislativos, Resoluções e Medidas Provisórias) e suas respectivas Justificativas/Exposições de Motivos**, imediatamente após protocolados;
- as **Emendas aos Projetos de Lei**, imediatamente após protocolados;
- as **Ordens do Dia** de casa Sessão, com as matérias colocadas em pauta para discussão e votação, com antecedência mínima de 24 horas;
- os **Pareceres das Comissões Permanentes**, imediatamente após emitidos;
- as **Atas das Comissões Permanentes e Sessões do Plenário**;
- as **Redações Finais e os Autógrafos**, imediatamente após aprovados; e
- as **Mensagens de Veto** emitidas pelo Chefe do Poder Executivo, imediatamente após protocolados no Poder Legislativo.

A organização afirma que não haveria custo adicional para a Câmara dos Vereadores em dar publicidade a esses atos, uma vez que o Consórcio de Informática da Gestão Pública Municipal é financiado por rateio entre os associados e por ser o Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina totalmente eletrônico.

Para exemplificar, nessa ação civil pública são comparadas as informações disponíveis sobre alguns projetos de lei das Câmaras Municipais de Blumenau e São José. Nos exemplos citados, o município de São José divulga apenas o Projeto de Lei e a Exposição de Motivos, já a Câmara de Blumenau disponibiliza a íntegra dos Processos Legislativos. O Sistema Legislador contratado pela prefeitura de São José é o mesmo contratado por Blumenau, o que indicaria, ademais, uma subutilização desse sistema, uma vez que o Poder Legislativo do município de São José deixa de carregar os documentos digitalizados para essa plataforma.

O Observatório Social de São José defende nessa ação que, sem a disponibilização de todos os atos do Poder Legislativo não é possível acompanhar e fiscalizar o trabalho deste órgão. Bem como dificulta a mobilização da sociedade sobre as matérias debatidas na casa e impedem a participação do cidadão nas decisões e o seu direito de saber como cada um dos vereadores do município votou em cada projeto.

3.3.8 O papel o OSSJ na transparência e controle social

Considerando a atuação do OSSJ no município nos últimos anos, buscou-se entender a percepção dos entrevistados sobre o papel da organização na melhoria da transparência do município e no exercício do controle social. Em geral, os entrevistados avaliam que a atuação do observatório é importante para a melhoria da transparência e reforçam a importância da existência de órgãos de controle social. Tanto o primeiro, quanto o segundo entrevistado afirmam que deveriam haver mais organizações da sociedade civil para fazer a fiscalização da gestão pública.

O entrevistado 2 acredita que a atuação do OSSJ foi decisiva para que o município alcançasse os níveis de transparência que possui hoje, mas que ainda existe potencial para cobrar mais. Segundo ele, quando iniciaram as atividades do OSSJ, era um momento diferente da transparência. Naquela ocasião – em 2013, 2014 – eles denunciaram cerca de 10 itens que deveriam estar transparentes, hoje existem muito mais demandas para a melhoria da transparência. Ele relata que hoje, a exigência de transparência do OSSJ para a prefeitura, por exemplo, contempla cerca de 100 itens e, além disso, exige a abertura de dados. Baseado nas exigências que o observatório faz hoje, o entrevistado estima que o executivo cumpre cerca de 20% e a câmara uma média de 40%.

Esse entrevistado acrescenta que no município de São José, apenas o observatório cobra a transparência da gestão pública (referindo-se a iniciativas da sociedade civil). Segundo ele,

algumas pessoas, inspiradas no observatório, estão fiscalizando casos isolados, mas que eles ainda não sabem cobrar a transparência, devido à complexidade dos processos da gestão pública.

O entrevistado 3 relatou algumas dificuldades que o observatório enfrenta para o desenvolvimento de suas atividades e considera que uma das maiores barreiras é a capacitação. Ele diz que muitas pessoas interessadas em se voluntariar na organização acabam se frustrando com as dificuldades da natureza do trabalho e afirma que a gestão pública é muito complexa, que ninguém sabe tudo sobre gestão pública, que há muita burocracia e leis antigas que tornam o controle muito trabalhoso. Para tentar resolver essa dificuldade, a organização criou o projeto Escola do Observatório Social de São José, com o qual pretendem capacitar os voluntários e colaboradores do observatório e também fortalecer os laços com o poder público, já que as ações organizadas nesse projeto contam com a participação dos servidores do município que atuam com fiscalização.

Sobre o objetivo do OSSJ, o entrevistado 3 afirma que é o empoderamento, que a organização busca empoderar a sociedade para que ela fiscalize a gestão pública. Ele afirma que esse objetivo esbarra nas dificuldades técnicas da função e também em questões culturais. Para ele, a melhoria da transparência será conquistada com o trabalho conjunto dos órgãos públicos e da população e que esse processo é lento e exige paciência. Além disso, ele também acredita que o OSSJ tem como objetivo contribuir para uma Administração Pública de excelência e para que a população deixe de ter um pensamento corporativista e crie uma consciência de comunidade.

O entrevistado 2, ao relatar a atuação do OSSJ no município, revelou que a instituição que os financia – a AEMFLO – sofre pressão da prefeitura para cortar a verba da organização. Ele relata que a AEMFLO começou financiando o observatório com 800 reais mensais e hoje a associação doa ao observatório cerca de 6 mil reais ao mês – esse é a principal fonte de financiamento da ONG.

3.3.9 Desafios para a transparência do município de São José/SC

Tendo em vista as evoluções em termos de transparência, tanto em normas e iniciativas a nível federal, quanto os avanços conquistados pelo município, buscava-se nessa seção de perguntas entender quais são as principais necessidades e desafios para a transparência da gestão pública – na opinião dos entrevistados.

O primeiro entrevistado avalia que houve muitos avanços nos últimos anos em transparência, mas que o principal agora seria a adoção de uma política de dados abertos para o município. Primeiro porque os “dados fotografados” – como ele se refere às informações em PDF ou html – são limitados, pois não permitem que sejam exportados para análises. E segundo, porque o portal da transparência não contém todas as informações que deveria e as que têm, são de difícil acesso. Por exemplo, para saber o salário de um servidor público, é preciso saber o seu CPF. Já em um sistema de dados abertos, seria possível acessar toda a folha de pagamento da organização.

Além da necessidade da implementação de dados abertos, o entrevistado avalia como um dos principais desafios a **falta de capacitação dos servidores públicos** para trabalhar com a transparência dos dados. Ele contou que o observatório ofereceu capacitação para a prefeitura, mas que não obtiveram resposta. Avalia também que existe a necessidade de uma mudança de mentalidade dos servidores, de que “se ele ganha 7 mil, todo mundo tem que saber”.

O entrevistado 1 pondera, no entanto, que o governo pode ter dificuldades em investir em sistemas para a melhoria da transparência devido às rubricas orçamentárias e explicou que as pastas da saúde, educação e mobilidade urbana somam 70% do orçamento do município e então o gestor público pode ficar engessado. Mas avalia também que há dinheiro mal aplicado e relata o caso das mais de 100 contas que o município possui, muitas delas com dinheiro parado. Ele afirma que o OSSJ fez uma denúncia sobre o caso e que a mesma foi aceita pela justiça.

O segundo entrevistado afirma que o principal desafio para a transparência é existência de um sistema e a adoção de dados abertos. Segundo ele, atualmente, só existe transparência sobre execução orçamentária e folha de pagamento, justamente porque são apenas estes que possuem um sistema, “o resto está no limbo” (E2). Para ele, deveria existir um sistema que pode ser alimentado de diversas formas, cuja saída seria o portal da transparência e exemplifica com o exemplo do organograma da prefeitura: se o organograma é apresentado em PDF e alguma informação contida nele é alterada, seria necessário refazer todo o documento. Agora

se o organograma estivesse disponível em um modo dinâmico no site, bastaria fazer as alterações no sistema e o organograma disponível no site seria atualizado.

Questionado sobre os motivos pelos quais o município ainda não adotou um sistema semelhante ao proposto para a divulgação dos dados públicos para a sociedade, ele aponta quatro motivos: i) a gestão pública ainda não foi demandada nesse sentido (agora o OSSJ está fazendo essa demanda); ii) os gestores públicos não sentiram a necessidade; iii) os gestores públicos não sabem como fazer e iv) não há empresas que oferecem esse produto.

Ele conclui sua fala dizendo que o observatório fez um ciclo de trabalho e que hoje estão voltando à estaca zero. “Nós começamos cobrando transparência e agora nós estamos cobrando o que? Transparência de novo, só que mais além”.

O terceiro entrevistado tem um posicionamento um pouco divergente dos outros diretores sobre os desafios para a transparência. Para ele, a origem dos problemas que ainda existem na transparência é de gestão, segundo ele, o gestor público não sabe o fluxo de seus processos, ele afirma que o que falta é gestão básica. No entanto, acredita que a gestão pública não pode alcançar níveis de excelência de uma hora para outra, que é um processo lento. Além disso, existem outros fatores que dificultam ao gestor, como por exemplo, a existência de leis muito antigas, desconectadas da realidade atual.

Também avalia que é necessária uma mudança de mentalidade da população, pois segundo ele, o gestor público atende as demandas da comunidade e hoje as demandas são corporativistas locais e não comunitárias. Quando questionado sobre sua opinião a respeito dos dados abertos, ele afirma ter uma opinião diferente dos outros entrevistados. Para ele, a prioridade é a gestão e a qualidade da informação, pois o problema é em todo o sistema e não no dado em si.

Eu prefiro que o dado esteja em excelente qualidade em papel, do que contratarem uma equipe de TI de trocentos milhões de reais, fazerem um baíta de um sistema e os dados não servirem. Eu prefiro o básico. (E3)

3.3.10 Qualidade e padronização dos dados

Outros aspectos levantados pelos entrevistados foram a qualidade e a padronização dos dados. O entrevistado 3, por ter formação e atuação no OSSJ focada na análise de dados, foi quem mais contribuiu sobre esse tema. Ao falar sobre dados oficiais, relatou que o fundamental de qualquer dado público é a qualidade, integridade e fidedignidade, segundo ele, as

ferramentas de transparência, como o portal da transparência, ou mesmo dados abertos, não tem qualquer validade se as informações não forem verdadeiras. Ele explicou que um dos princípios da auditoria é que se os dados não correspondem à realidade ou se há dúvidas, não é possível fazer testes. E se há suspeita de irregularidade, os dados devem ser analisados um por um.

Nesse sentido, ele complementa que o problema dos dados é um problema de controle da própria Administração Pública que não registra as informações de maneira sistematizada e padronizada. Além disso, a própria troca de gestão seria um agravante, pois quando muda a equipe da prefeitura, pode acontecer de mudar o sistema de registro de dados. Os dados não padronizados impedem a comparação e a avaliação dos indicadores ao longo do tempo e também impedem a comparação com outros municípios do país, pois cada um adota uma forma de registro diferente. Sobre isso, o entrevistado 2 também relata que as instituições de pesquisa, como o IBGE e a FIPE, também adotam critérios diferentes em seus bancos de dados, o que dificulta análises e comparações a nível nacional. O entrevistado 3 conclui:

Aí assim, vem muita gente da TI aqui, achando que é só montar banco de dados, não é. Não adianta sistematizar dado que não presta, se o dado não é fidedigno não adianta trabalhar com ele, não adianta, então assim, é uma mudança cultural, aos poucos, tem que trabalhar com o que se tem, tem que se avaliar criticamente, vai ter que ser feita a avaliação local, na atividade em si, visual, documental, e tentar ir pelo início, pelos gargalos, então é um processo lento (E 3).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo compreender a qualidade transparência da gestão municipal de São José/SC a partir da percepção das lideranças do Observatório Social do município e também da metodologia utilizada pelo Ministério Público Federal para o Ranking Nacional da Transparência. O resultado desse trabalho pode oferecer alguns indícios para estudos sobre transparência e acesso à informação em nível municipal, uma vez que revela algumas das dificuldades encontradas por esses agentes em obter informações sobre a atuação do Estado.

Embora o Brasil tenha institucionalizado diversos mecanismos para a melhoria da transparência e acesso à informação nos últimos anos, os cidadãos ainda enfrentam inúmeras dificuldades tanto para obter as informações, quanto para compreendê-las. Estudar quais as dificuldades se colocam na prática daqueles que buscam as informações públicas é importante para compreender em que medida os esforços empreendidos pelo Estado surtem os efeitos desejados e quais são as limitações para a garantia desse direito.

A definição do problema de pesquisa foi resultado de uma prévia pesquisa de campo realizada com o Observatório Social de São José e de leituras de trabalhos acadêmicos sobre a temática. Na pesquisa bibliográfica, constatou-se que, por ser um fenômeno recente no Brasil, ainda há poucos trabalhos que se propõe a analisar a transparência *in loco* e a nível municipal. Mas há uma grande variedade de estudos que partem de análises documentais para avaliar os portais da transparência e o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, por exemplo.

O debate teórico deste trabalho se iniciou com uma perspectiva histórica do direito de acesso à informação em um Estado de Direito e sua importância em uma democracia, sobretudo para as camadas mais vulneráveis e, conseqüentemente, mais dependentes das ações governamentais e políticas públicas. A transparência foi discutida ao longo do segundo capítulo à luz dos conceitos de controle social e *accountability* e do direito que o cidadão tem em saber como os recursos públicos são investidos e de participar dos espaços de representação.

A discussão teórica também tratou do controle social como um instrumento de cidadania e trouxe contribuições sobre o conceito de cidadania a partir da perspectiva de autores como José Murilo de Carvalho e Thomas Marshall. Em seguida, foi feita a indispensável relação da transparência com corrupção, problema estrutural da política brasileira, a partir do qual surgem inúmeras demandas de acesso à informação, mas cujo discurso serviu, em inúmeros momentos da história do Brasil, para deslegitimar a atuação do Estado ou para beneficiar determinados grupos.

A relação entre controle social e informação também obteve destaque nesse trabalho, pois não se pode fiscalizar e monitorar a Administração Pública se esta não torna público seus atos. Uma das ferramentas mais revolucionárias da transparência no Brasil, a Lei de Acesso à Informação, foi discutida tendo em vista experiências de implementação também em outros países. Por fim, realizou-se uma breve análise sobre a transparência no Brasil, a partir da qual se destacam algumas conclusões prévias e que servirão de base para a elaboração das perguntas realizadas posteriormente aos entrevistados:

- Os principais instrumentos jurídicos que permitiram os avanços da transparência e acesso à informação são: A Constituição de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101 de 2000), a Lei Complementar 131 de 2009 e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011).
- Apesar das normativas e instrumentos para a melhoria da transparência, ainda há dificuldade de encontrar informações governamentais. Há informações que não são divulgadas, há informações divulgadas parcialmente ou com erros e há resistência de agentes públicos em disponibilizar informações.

Após a discussão teórica sobre transparência e acesso à informação, o capítulo seguinte trouxe uma contextualização do município de São José, que é o único município que faz fronteira com a capital do estado de Santa Catarina, Florianópolis. Como consequência de sua posição privilegiada, esse município tem grande importância política e, sobretudo, econômica na região e apresentou acelerado crescimento nas últimas décadas.

A segunda seção do terceiro capítulo apresentou o Observatório Social de São José, uma organização da sociedade civil que faz o monitoramento e a fiscalização dos gastos do Poder Executivo e do Poder Legislativo do município. Baseado em outras pesquisas acadêmicas com essa organização e a fim de que o leitor tenha uma compreensão do trabalho desempenhado pela organização, foi identificado o perfil predominante dos voluntários. A maior parte deles é do sexo masculino, tem curso superior completo ou pós-graduação e pertencem às classes sociais A e B, o que indica pouca representatividade da população.

O quarto e último capítulo se iniciou com as percepções iniciais sobre o tema da transparência em São José, baseadas no trabalho de campo da pesquisadora. Na seção seguinte, descreveu-se o ranking de transparência do Ministério Público Federal e os resultados obtidos pelo município de São José nos anos de 2015 e 2016 (únicos anos de aplicação). O intuito dessa seção foi descrever quais os critérios foram avaliados pela instituição para avaliar a

transparência de um município e para verificar a evolução do município de São José de um ano para o outro. Percebe-se um efeito positivo após a realização do ranking, o que pode levantar a hipótese de que a classificação pública dos municípios motiva os gestores públicos a melhorarem os critérios para subirem na avaliação. Sobre o município de São José, apenas alguns dos critérios permanecem não preenchidos.

A seguir iniciou-se a análise das entrevistas, a partir das quais puderam ser retiradas as mais importantes contribuições deste trabalho. As entrevistas foram feitas e analisadas em temas. Espera-se que, com o conjunto das avaliações, o leitor possa construir um panorama da transparência do município. Sempre considerando a limitação desta pesquisa, que se restringiu em entrevistar um número pequeno de participantes de apenas uma organização, de forma que suas percepções não revelam uma amostra da sociedade josefense, mas podem iluminar alguns debates sobre a transparência e também podem servir de inspiração para futuros trabalhos.

Iniciando-se a análise final das entrevistas pela identificação das ferramentas utilizadas pelos entrevistados para ter acesso às informações públicas, as principais mencionadas foram o portal da transparência, a Lei de Acesso à Informação, o Diário Oficial do município e os sites oficiais. Apesar da importância dessas ferramentas para a transparência, as falas dos entrevistados demonstraram que há informações que deveriam estar disponíveis no site e no Diário Oficial, mas não estão. O portal da transparência apresenta-se como uma ferramenta não amigável ao cidadão e bastante limitada, pois restringe-se às informações sobre execução orçamentária e financeira.

Com relação à Lei de Acesso à Informação, percebe-se a importância da força da lei e da possibilidade de responsabilização do gestor público diante do seu descumprimento, pois segundo relato de um dos entrevistados, as solicitações de informações anteriores à entrada em vigor da lei não eram respondidas. Dessa forma, verifica-se a necessidade da existência de canais de denúncia e de punição em casos de descumprimento para o devido funcionamento da lei.

De maneira geral e como já apontava a bibliografia utilizada para esse trabalho, a Lei de Acesso à Informação tem um caráter revolucionário na relação entre o cidadão e o poder público, mas na prática ainda apresenta algumas falhas, em especial em nível municipal. Acrescenta-se ainda o entendimento de um dos entrevistados de que a LAI limita em seus incisos algumas informações que devem estar disponíveis, de maneira que os municípios não se sentem obrigados a divulgar o que estaria além do determinado.

Dentre as informações que devem estar disponibilizadas, as licitações são as que têm melhor avaliação de transparência pelos entrevistados, que afirmam ser difícil não encontrar

documentos e informações sobre esses processos. No entanto, chamam a atenção para a separação das licitações em dois momentos: a parte documental e a parte prática. A parte prática seria a entrega do produto ou serviço ao órgão público. Para os entrevistados, não há como o cidadão saber se o que foi entregue está em perfeito acordo com o que foi firmado em contrato. Seria, portanto, uma parte do processo em que não há transparência.

Esta pesquisa buscou analisar a transparência do município tanto do Executivo quanto do Legislativo. Verificou-se com a pesquisa de campo e com as entrevistas, que o legislativo no município de São José responde de maneira mais satisfatória às exigências de transparência devido à sua menor complexidade e dimensão em relação ao Poder Executivo.

Com relação à contribuição do Observatório Social para a melhoria da transparência no município, apesar de difícil correlação, há indícios de que a cobrança que a organização faz diretamente à prefeitura e à câmara e as denúncias realizadas perante os órgãos de controle, fizeram com que mais informações fossem disponibilizadas ao longo do tempo. Durante a pesquisa de campo e as entrevistas, constatou-se que os membros do observatório desempenham funções de alta complexidade e que é fundamental ter conhecimento sobre o funcionamento da Administração Pública para o exercício do controle social, o que pode ser uma considerável barreira para que uma ampla camada da sociedade tenha condições de monitorar os gastos e ações públicas.

É fundamental destacar o fato de que o Observatório Social de São José é financiado pela AEMFLO, e, portanto, pode representar interesses de grupos específicos da cidade. Essa dimensão política não foi estudada na presente pesquisa, mas pode ser uma relação importante para análise em outros estudos com a organização.

Por fim, no que diz respeito aos desafios para o futuro da transparência, coloca-se como primeiro obstáculo a complexidade e burocracia da Administração Pública, pois mesmo as informações que estão disponíveis podem não servir ao propósito do cidadão de se informar: são dados pouco compreensíveis para quem não tem afinidade com o funcionamento dos órgãos públicos.

O segundo obstáculo seria a falta de padronização e a forma como os dados são divulgados. A falta de padronização dificulta a análise das ações e do desempenho dos entes governamentais de maneira temporal e também comparativa com outros municípios. A forma como os dados são divulgados também tornam essas análises mais difíceis, pois geralmente as informações são disponibilizadas em PDF ou html e não em dados abertos.

E, por fim, há uma dificuldade de natureza cultural. A transparência e o acesso à informação são pautas que tiveram maiores avanços nas últimas décadas. De maneira geral, ao

longo da história republicana do país, o cidadão teve pouco acesso às informações públicas, o que se tornou ainda mais difícil nos períodos de regime autoritário no país. Hoje, ainda que existam muitos dados disponibilizados e mecanismos para solicitar informações, a parcela da população que utiliza essas ferramentas é restrita. Assim, pensar no avanço da transparência no Brasil é pensar em políticas educacionais e de conscientização da população sobre seus direitos de acesso à informação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M.R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P.R. (org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9905/disserta%
3o_Fabiano_vF.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9905/disserta%c3%a7%c3%a3o_Fabiano_vF.pdf?sequence=3&isAllowed=y)>. Acesso em: 10 out. 2018.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-americana de Enfermagem**, [s.l.], v. 11, n. 3, p.376-382, jun. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-11692003000300017>.

AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2008. 598 p.

BAQUERO, Marcello. **Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. 205 p.

BAUER, Martim W.; GASKELL, George. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático*. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. 516 p. Disponível em: <<https://archive.org/details/BAUERM.W.GASKELLG.PesquisaQualitativaComTextoImagemESom/page/n507>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. **Transparenting transparency: initial empirics and policy applications**. World Bank Policy Research Working Paper. Washington, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 25 abr. 2015.

BRASIL. Lei no 12.527, 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 18 novembro 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 6 jun. 2018.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e dá outras providências, 2000. Diário Oficial da União, 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

BRASIL. Lei Complementar no 131, 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União. 28 maio 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 30 maio 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social. 3. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013. 280 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC80D75329&inline=1>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

CAMPOS, A.M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. v.2, n.24, p.30-50, fev./abr. 1990.

CARDOSO, Luan Lopes et al. Transparência pública: Análise em portais de transparência do poder executivo municipal do Brasil. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 10, p.443-472, 10 jun. 2019. Quadrimestral.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 236 p.

CARVALHO, Harley Sousa de; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. Fortalecendo a Democracia: a Contribuição dos Tribunais de Contas para o Controle Social. **Revista Controle: Doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 8, n. 1, p.371-384, set. 2010. Mensal.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo et al (org). **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2008. 598 p.

CENEVIVA, R. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. Anais do EnAPG 2006. Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD. São Paulo, ANPAD, 2006.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.153-176, mar. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080>>. Acesso em: 12 maio 2019.

COMMITTEE, Nobel Prize, 2001. "George A. Akerlof, A. Michael Spence, Joseph E. Stiglitz: Markets with Asymmetric Information," Nobel Prize in Economics documents 2001-2, Nobel Prize Committee.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; RODRIGUES, Jôsi Fernandes de Castro. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, [s.l.], v. 19, n. 2, p.419-438, 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-73312009000200010>.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.153-176, jan. 2012. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080/5635>>. Acesso em: 03 maio 2019.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e Neopatrimonialismo. In: AVRITZER, Leonardo et al (org). **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2008. 598 p.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, v. 8, n. 1, jan. 2013. Semestral.

FONSECA, Francisco; BEUTTENMULLER, Gustavo. **Democracia, informação e controle social: Reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais**. In: GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco. Controle social da administração pública: Cenário, avanços e dilemas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Unesp, 2007. Cap. 3. p. 75-102.

FONTOURA, Joana; SOARES, Aline. Transparência Internacional. In: AVRITZER, Leonardo et al (org). **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2008. 598 p.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p.57-63, 1995.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: Democracia, controle social e instituições**. 2003. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fgv, São Paulo, 2003.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Ebape**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p.894-909, out. 2015. Trimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v13n4/1679-3951-cebape-13-04-00894.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

GOMES, Marcelo Barros; ARAÚJO, Ricardo de Melo. Controle Externo. In: AVRITZER, Leonardo et al (org). **Corrupção: Ensaio e críticas**. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2008. 598 p.

IBGE. Cidades – São José/SC. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/sao-jose/panorama>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

KAJSIU, Blendi. Um análisis discursivo post-estructuralista de la corrupción. *Analecta Política*, vol. 8, nº 14, 2018, p.131. Gale OneFile: Informe Académico.

LINDEMEYER, Fernanda Matsukura. **Organizações públicas em rede**: análise do controle social no observatório social de São José, sob a ótica da gestão social. 2017. 165 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão. **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos**: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol. 2016. 295 f. Tese (Doutorado) – Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/167795/342405.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

MARQUES, Caroline de Andrade. **Controle dos contratos administrativos**: caminho para a transparência pública, controle social e accountability. 2012. 179 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado Profissional em Administração, Udesc, Florianópolis, 2012.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MICHENER, GREGORY. Vídeo gravado para Think Thank FGV. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19708>>. Acesso em 28 de março de 2019.

MICHENER, Gregory (Org.). **Transparência local no Brasil**: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. Rio de Janeiro: FGV, 2016. 196 p.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. From opacity to transparency?: Evaluating access to information in Brazil five years later. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p.610-629, abr. 2018.

MINAYO, M. C. de L. (Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 19. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: Acesso em: 2 jun. 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking Nacional da Transparência**: Itens avaliados. 2016. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/itens-avaliados>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

NEUMAN, Laura. Introduction. In: NEUMAN, Laura et al (ed). **Access to information**: a key to democracy. The Carter Center, 2002.

OBS (Brasil). **O que é o Observatório Social do Brasil (OSB)?** Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

OSSJ. **Ação Civil Pública exige transparência no Processo Legislativo Municipal em São José.** 2018. Disponível em: <<http://www.ossj.org.br/novo/acao-civil-publica-exige-transparencia-no-processo-legislativo-municipal-em-sao-jose/>>. Acesso em: 20 set. 2018.

OSSJ. **PMSJ precisa melhorar a Transparência.** 2018. Disponível em: <<http://www.ossj.org.br/novo/pmsj-precisa-melhorar-a-transparencia/>>. Acesso em: 20 set. 2018.

PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: AVRITZER, Leonardo et al (org). **Corrupção: Ensaios e críticas.** Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2008. 598 p.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.471-493, maio./jun. 2008. Bimestral.

PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista da Administração Pública*, v. 43, n. 6: 1343-68, nov./dez. 2009.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista e Revista**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p.75-93, jan./mar. 2007. Trimestral.

PUDDEPHATT, Andrew. **Exploring the role of civil society in the formulation and adoption of access to information laws:** the cases of Bulgária, India, Mexico, South Africa, and the United Kingdom. Washington: The World Bank, 2009. 56 p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/302751468044082294/pdf/479920WBWP0Acc10Box338877B01PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande Do Sul – FAMURS. **Cartilha da transparência para os municípios.** Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.transparencia.famurs.com.br/downloads/cartilha_transp_08_2012.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

ROBERTS, Alasdair. **Access to government information:** an overview of issues. In: NEUMAN, Laura et al (ed). *Access to information: a key to democracy.* The Carter Center, 2002.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. *GESTÃO.Org – Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, v. 8, no. 3, p. 298-326, 2010.

SHEPHERD, Elizabeth. Freedom of Information, Right to Access Information, Open Data: Who is at the Table?. **The Round Table**, [s.l.], v. 104, n. 6, p.715-726, 2 nov. 2015. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/00358533.2015.1112101>.

SILVA, Rodrigo de Bona da. **Observatório Social do Brasil:** Identidade Organizacional, Controvérsias e Desafios na Coprodução do Bem Público. 2017. 253 f. Dissertação

(Mestrado) – Curso de Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

SILVA, Daniela Bezerra da. **Transparência na esfera pública interconectada**. 2010. 118 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Comunicação, Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2014/04/Transparência-na-Esfera-Pública-Interconectada.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira. **Variáveis determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros**. 76 f. 2017. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

SIMAS, Daniel. **Dinâmica socioespacial do município de São José: uma abordagem geográfica**. 2016. 274 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/168002/341829.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

SINGH, Rajeev Kumar. Right to information: the basic need of democracy. **Journal Of Education & Social Policy**. Nova Iorque, p. 86-96. dez. 2014.

SOARES, F. M.; JARDIM, T.D.M.; HERMONT, T.B.V. **Acesso à Informação Pública: uma leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: SEEP/Senado Federal, 2013.

SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011. 109 p.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis**. 244 f. 2002. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

VIDAL, Leandro Moraes. **Transformações sócio-espaciais em São José (SC): um estudo da evolução urbana**. Trabalho de conclusão de curso (graduação em geografia). Orientação: Profª Dra Isa de Oliveira Rocha. Departamento de Geografia. Centro de Ciências Humanas e da Educação – FAED. Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2009.

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi; ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. O difícil processo de consolidação da cidadania plena no Brasil: notas sobre o patrimonialismo, o clientelismo, a corrupção e a pobreza política. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 54, p.146-165, jan./jun. 2008. Semestral.