



UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS – FAED  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE UNIDADES  
DE INFORMAÇÃO

ANDREZA CAROLINE POSSENTI ZUCATTO

**MODELO DE PROCESSO PARA GERAÇÃO DE  
INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOB A ÓTICA DA LEI DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO**

**FLORIANÓPOLIS  
2015**



ANDREZA CAROLINE POSSENTI ZUCATTO

**MODELO DE PROCESSO PARA GERAÇÃO DE  
INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOB A ÓTICA DA LEI DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação, Mestrado Profissional em Gestão de Unidades de Informação, da Universidade do Estado de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Gestão de Unidades de Informação.

Linha de Pesquisa: Gestão de Unidade de Informação

Orientador: Prof. Dr. Divino Ignácio Ribeiro Júnior

**FLORIANÓPOLIS**

**2015**

Z94m

Zucatto, Andreza Caroline Possenti

Modelo de processo para geração de informações públicas sob a ótica da lei de acesso à informação / Andreza Caroline Possenti Zucatto. - 2015.

239 p. : il. ; 21 cm

Orientador: Divino Ignácio Ribeiro Júnior

Bibliografia: p. 219-229

Dissertação (mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Mestrado em Gestão de Unidades de Informação, Florianópolis, 2015.

1. Gestão da Informação - Administração. 2. Informação pública. 3. Controle social. I. Ribeiro Júnior, Divino Ignácio. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. Mestrado em Gestão de Unidades de Informação. III. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UDESC

**ANDREZA CAROLINE POSSENTI ZUCATTO**

**MODELO DE PROCESSO PARA GERAÇÃO DE  
INFORMAÇÕES PÚBLICAS SOB A ÓTICA DA LEI DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO**

Dissertação aprovada no Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação, do Centro de Ciências Humanas e da Educação, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Unidades de Informação.

Banca Examinadora:

Orientador: \_\_\_\_\_

Dr. Divino Ignácio Ribeiro Júnior  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: \_\_\_\_\_

Dr. Jordan Paulesky Juliani  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: \_\_\_\_\_

Dr. José Francisco Salm Junior  
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro: \_\_\_\_\_

Dra. Ursula Blattman  
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 04 de novembro de 2015.



Dedico este trabalho à minha família. Meu marido Fernando Zucatto, meus pais Juraci e Altair Possenti e minha irmã Thays Possenti por sempre estarem ao meu lado e pelo constante apoio, incentivo e ensinamentos.



## **AGRADECIMENTOS**

A jornada passada durante o Mestrado é construída com a contribuição de inúmeras pessoas. Todos que colaboraram com a evolução dessa fase merecem agradecimentos especiais.

É nesse momento que sou levada a buscar na memória todos que me ajudaram nesse processo. Aqui me vejo tomada pelas lembranças do tempo de trabalho árduo, mas também engrandecedor. A saudade é um sentimento que se faz presente neste ponto, fazendo emanar o desejo de agradecer.

Primeiramente agradeço a Deus, que me deu a vida e os meios para chegar onde cheguei. É Deus quem me dá forças para enfrentar os problemas do dia a dia e alcançar os objetivos almejados.

À UDESC, instituição onde sou servidora, aluna e pela qual nutro uma imensa paixão. Acredito que um País avança quando há o incentivo ao conhecimento. Sendo a UDESC uma instituição de renome e qualidade, agradeço a ela por ter me oferecido meios para que eu continuasse minha jornada acadêmica, evoluísse na área do conhecimento e para que eu possa contribuir com um mundo melhor.

Agradeço ao corpo docente do programa, que me ajudou a construir conhecimentos que eu ainda não possuía, me mostrando também novos ângulos de muitas das definições anteriormente concebidas. Em especial, ao meu orientador, Professor Divino Ignácio Ribeiro Junior, por me acompanhar nesse processo e pela paciência diante das frequentes dúvidas.

Agradeço aos colegas de jornada acadêmica por compartilharem comigo as dores e as delícias pelas quais passa um

mestrando. “Os melhores do mundo” realmente são “os melhores do mundo”.

Agradeço aos Observatórios Sociais participantes dessa pesquisa por compartilharem comigo o conhecimento adquirido no desenvolvimento do Controle Social, bem como por divulgarem os questionários dessa pesquisa em suas *fan pages* fazendo com que 151 pessoas prenchessem. Agradeço a eles principalmente como cidadã, pela contribuição social que efetuam ao executarem um trabalho tão excepcional no sentido de trazer dignidade a esse País, apontando erros da Administração Pública e ajudando a sanar os mesmos, fazendo com que inúmeros municípios consigam economizar nos gastos públicos.

Agradeço ao Secretário de Controle Interno no período em que estive inserida no programa de mestrado, Leandro da Silva Martins, pelo apoio, incentivo e conhecimentos passados. Reconheço também sua importância, no papel de meu chefe ter concedido meios para que eu ocupasse as cadeiras desse programa de mestrado e frequentasse as aulas.

O agradecimento se estende ainda aos meus colegas de trabalho, Claudia Catarina Pereira, Tanisy Manfro, Guilherme Brognoli Costa e Evany Garcia por me incentivarem e ajudarem nessa fase tão importante.

Aos amigos que tiveram que ouvir muitos “nãos”, ao me convidarem para inúmeras programações, em virtude de textos para ler, conteúdos que deviam ser estudados e dissertação que precisava ser concluída.

E, principalmente, agradeço à minha família que é a minha base para tudo. Sou eternamente grata aos meus pais, Altair Possenti e Juraci

Conrado Possenti, por tudo o que me ensinaram, pelos valores passados e por todo o incentivo para que eu me tornasse uma pessoa melhor. Agradeço a eles por todas as cobranças feitas durante a vida, o que me tornou numa adulta responsável e que batalha para realizar sonhos.

À minha irmã, que desde que nasceu caminhou ao meu lado e foi a minha metade de carinho dentro de nossa família. Obrigada, Thays Aparecida Possenti, por sempre me incentivar e fazer com que eu não me sentisse sozinha na caminhada da vida.

Ao meu marido Fernando Proenço Zucatto, pela paciência, perseverança e amor que vem tendo comigo nesse período. Muito obrigada por me dar segurança e fazer com que eu me sentisse capaz de galgar mais esse degrau na escada da vida. Sou grata por toda a confiança que tem em mim e por acreditar que eu iria chegar lá.



É melhor tentar e falhar, que preocupar-se e ver  
a vida passar; é melhor tentar, ainda que em vão,  
que sentar-se fazendo nada até o final.  
Eu prefiro na chuva caminhar, que em dias  
tristes em casa me esconder.  
Prefiro ser feliz, embora louco, que em  
conformidade viver.

Martin Luther King



## RESUMO

A Lei nº 12.527, intitulada como Lei de Acesso à Informação, foi sancionada em 18 de novembro de 2011. A aprovação da LAI foi um grande passo dado pelo Brasil para a consolidação de seu regime democrático, já que esta visa consolidar as políticas de transparência governamental, ampliar a participação do cidadão e fortalecer os instrumentos de controle da gestão pública. Infelizmente há lacunas na ampla divulgação das ações da Administração Pública e no entendimento do cidadão daquilo que é divulgado. As lacunas se caracterizam como limitações ou deficiências nos processos de tratamento e disseminação das informações públicas. Esta dissertação desenvolve um modelo de gerenciamento de informações públicas sob a ótica da Lei de Acesso à Informação que visa preencher os espaços vazios existentes no processo de comunicação entre Administração Pública e população. Para desenvolver o modelo proposto, a pesquisa se baseou nos fundamentos da LAI, os tipos de controle da Administração Pública (Controle Externo, Controle Interno e Controle Social), os conceitos de modelagem de processos e o gerenciamento da informação. A partir da literatura pesquisada, conheceu-se os Observatórios Sociais que são organismos criados pela sociedade civil organizada para efetivar o Controle Social. Foram selecionados 8 Observatórios que serviram de fonte de pesquisa. Seus representantes responderam às entrevistas e divulgaram questionários em suas *fan pages* na rede social *Facebook* para que a população prenchesse. As entrevistas e os questionários foram fundamentais para o processo de desenvolvimento do modelo de gerenciamento da informação pública proposto por essa dissertação.

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação. Controle Social. Gestão da Informação.



## ABSTRACT

The law number 12.527, titled Access to Information, was enacted on 18 November 2011. The approval of AIL(Access Information Law) was a major step taken by Brazil to the consolidation of the democratic regime, since it aims to consolidate the transparency policies government, increase citizen participation and strengthen public management control instruments. Unfortunately there are gaps in the wide dissemination of the actions of public administration and understanding by citizens of what is revealed. The gaps are characterized as limitations or deficiencies in the treatment and dissemination processes of public information. This Thesis develops a model of public information management from the perspective of the AIL that aims to fill the existing gaps in the communication process between public administration and population. To develop the model proposed, the research was based on the foundations of AIL, the sort of control in Public Administration (External Control, Internal Control and Social Control), the process modeling and information management concepts. Based on reports in the, we discovered the Social Observatories which are groups set up by civil society organizations to effect the Social Control. We selected eight observatories that serve as a research source. Their representatives responded to interviews and questionnaires released on their fan pages on the social network Facebook in order that the population to fill it. The Interviews and questionnaires were fundamental to the development process of the public information management model proposed by this dissertation.

**Keywords:** Access to Information Law. Social Control. Information Management.



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Observatório Social
PDCA	<i>Plan Do Check Action</i>
POC3	Planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
TGA	Teoria Geral da Administração
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Leis de Acesso à Informação no mundo.....	47
Figura 2 - Ciclo PDCA.....	76
Figura 3 - <i>Gateway</i> .....	87
Figura 4 - <i>Swimlanes</i> .....	89
Figura 5 - Níveis de interação governo-cidadão.....	101
Figura 6 - Evolução das Abordagens da Qualidade .....	104
Figura 7 - Desdobramento da abordagem clássica .....	106
Figura 8 - Espiral do progresso na qualidade .....	115
Figura 9 - Produção de Informação .....	197
Figura 10 - Capacitação dos especialistas técnicos de informação .....	203
Figura 11 - Processos executados pelo setor de responsabilidade pública .....	206
Figura 12 - Processos executados pela Comissão de Gestão da Informação .....	209



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Características Essenciais à gestão por processos .....	79
Quadro 2 - Principais notações de modelagem de processos .....	82
Quadro 3 - Tipos mais comuns de atividades em BPMN .....	85
Quadro 4 - Tipos de subprocesso em BPMN .....	86
Quadro 5- Tipos de eventos em BPMN .....	86
Quadro 6 - Tipos de objetos de conexão em BPMN .....	90
Quadro 7 - Princípios Gerais da Administração.....	108
Quadro 8 - Teoria Clássica X Teoria das Relações Humanas .....	110
Quadro 9 - Os 14 pontos da qualidade de Deming.....	111
Quadro 10 - As 5 doenças mortais das empresas .....	112
Quadro 11- Mapa para o Planejamento da Qualidade.....	116



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Questão 1. Você Reside em qual região do País .....	177
Gráfico 2 – Questão 2. Qual sua faixa de idade? .....	178
Gráfico 3 – Questão 3. Qual seu sexo? .....	179
Gráfico 4 – Questão 4. Em qual faixa de renda familiar você se enquadra? .....	180
Gráfico 5 – Questão 5. Qual seu nível de escolaridade? .....	181
Gráfico 6 – Questão 6. Você costuma buscar informações a respeito da Administração Pública (Prefeituras, Governo do seu Estado, Governo Federal, entre outros)?.....	182
Gráfico 7 – Questão 6.1. Como você busca informações sobre a Administração Pública?.....	183
Gráfico 8 – Questão 6.2. Ao buscar informações sobre os órgãos da Administração Pública, que tipo de informação você procura? .....	185
Gráfico 9 – Questão 6.3. Quando você recorre a um órgão público para obter informações, suas expectativas são atendidas? .....	186
Gráfico 10 – Questão 6.3.1. Na questão anterior você informou que foi parcialmente ou não foi atendido/a em suas expectativas. Quais são os motivos? .....	188
Gráfico 11 – Questão 7. Você costuma acessar Portais de Transparência da Web?.....	189
Gráfico 12 – Questão 7.1. Você acessa os Portais de transparência com que frequência? .....	190
Gráfico 13 – Questão 7.2. De onde são os Portais de Transparência que você costuma acessar?.....	191
Gráfico 14 – Questão 7.3. Ao buscar informações nos Portais de Transparência, que tipo de informações você procura? .....	192
Gráfico 15 – Questão 7.4. Quando você busca informações num Portal de Transparência, suas expectativas são atendidas?.....	193
Gráfico 16 – Questão 7.4.1. Na questão anterior você informou que foi parcialmente ou não foi atendido/a em suas expectativas. Quais são os motivos? .....	194



## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	29
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	32
1.2	OBJETIVOS .....	34
1.2.1	Objetivo Geral .....	34
1.2.2	Objetivos Específicos .....	34
1.3	JUSTIFICATIVAS .....	34
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	39
2.1	A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....	39
2.2	O CONTROLE .....	56
2.2.1	Controle Externo .....	60
2.2.2	Controle Interno.....	65
2.2.3	Controle Social.....	68
2.3	MODELAGEM DE PROCESSOS .....	73
2.3.1	BPMN.....	84
2.4	GERENCIAMENTO DA INFORMAÇÃO.....	90
2.4.1	Qualidade da informação.....	102
	METODOLOGIA .....	119
3	ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS.....	127
3.1	Entrevistas.....	128
3.2	Questionários .....	176
4	O MODELO .....	195
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	213
	APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO .....	231
	APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	237



## 1 INTRODUÇÃO

Em 18 de novembro de 2011 foi sancionada a Lei nº 12.527, intitulada como Lei de Acesso à Informação, também conhecida como LAI. Porém, trilhou-se um longo caminho até ela ser sancionada. Inicialmente, a Constituição de 1988 já mostrava indícios que contribuiriam para a sanção da LAI, quando em seu art. 5 dizia que “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” (BRASIL, 1988). Em seguida, novas leis foram sancionadas e que vieram a convergir para a aprovação da LAI. A primeira delas foi a Lei nº 8.159 de 1991 que instituiu a Política Nacional de arquivos públicos e privados. Em 1997 foi a vez da Lei nº 9.507 a respeito do rito processual do habeas data. No ano de 1998 foi elaborada a emenda constitucional nº19 que alterou o art. 3, passando a prever o dever da Administração Pública em prover o acesso às informações públicas. Em 1999 foi promulgada a Lei nº 9.784 do processo administrativo. Em 2000 foi a vez da Lei Complementar nº101, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em 2004 foi criado o Portal de Transparência do Poder Executivo Federal. Em 2009, a Lei Complementar nº131 acrescentou dispositivos à LRF; todo esse caminho será melhor detalhado e explicado na fundamentação teórica deste projeto. Finalmente em 2011 foi sancionada a Lei nº12.527 que é a Lei de Acesso à Informação.

A aprovação da LAI foi um grande passo dado pelo Brasil para a consolidação de seu regime democrático, já que esta visa ampliar a participação do cidadão e fortalecer os instrumentos de controle da gestão pública; além disso, ela foi elaborada para consolidar as políticas de transparência governamental que vinham sendo adotadas nos anos anteriores com o intuito de tornar o acesso à informação pública regra, e o sigilo, a exceção. Ela, ainda, define mecanismos, prazos e

procedimentos para a divulgação e acesso às informações solicitadas pelo cidadão e estabelece a obrigação de transparência a todos os poderes e entes federativos. Dessa forma, as informações fornecidas pela Administração Pública também pertencem à sociedade, já que foram geradas para atender a finalidades públicas.

Diante disso, é necessário que o agente público tenha responsabilidade e cuidados com as informações que produz, as quais podem ser solicitadas a qualquer tempo. O agente público deve organizar com cuidado as informações, registrá-las e zelar pelos arquivos que estão sob seus cuidados. Porém, a transparência ainda não se efetiva de forma eficiente e eficaz. A divulgação das informações pelos poderes públicos não atende as necessidades dos cidadãos para que consequentemente haja um Controle Social efetivo. Esse fato é constatado por Batista (2014, p.148) quando afirma que:

O Brasil, embora atenda a princípios fundamentais dispostos na Constituição Federal e ceda a pressões internas de movimentos da sociedade civil organizada pelo direito de acesso à informação e a cobranças externas de organismos internacionais, ainda não está preparado para tornar efetiva a Lei de Acesso à Informação. Esse despreparo ocorre no âmbito do acesso e mais fortemente no da apropriação, pois é necessária a mediação da informação pública, porque, embora haja diretrizes internacionais e pressões internas e externas clamando por transparência, e o próprio Estado afirme buscar atender a esse princípio, a informação produzida pelo Estado não é transparente, seu sentido não é dado, precisa ser construído.

É possível identificar lacunas na ampla divulgação das ações da Administração Pública e no entendimento do cidadão daquilo que é divulgado. Batista (2014, p. 137) diz que apesar de o Brasil ter avançado no processo democrático com atos

importantes como a promulgação da LAI, “a expressão direito de acesso à informação pública traz implicações que a legalidade, já alcançada com a recente lei, não é suficiente para resolver”.

Essas lacunas se caracterizam por limitações ou deficiências nos processos de tratamento e disseminação das informações públicas; também porque falta o interesse da população em buscar seus direitos pelo acesso à informação. Há ainda os que por desconhecimento e falta de divulgação nem sabem que os portais existem e disponibilizam grande parte das informações para sanar as dúvidas dos cidadãos em relação ao trabalho feito pelos governantes.

Massensini (2014, p.175) afirma que a legislação que regula o acesso à informação está sendo aprimorada à medida que a atividade da sociedade cresce nos espaços políticos de decisão e cobra do Estado princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ele diz ainda que:

nos últimos anos a experiência democrática presente nos espaços públicos corroborou debates e discussões a favor da participação popular. O direito à liberdade de expressão e ao acesso à informação tornou-se imprescindível para que se pudesse garantir educação, saúde, participação política, entre outras ações político-sociais.

Essa perspectiva de experiência democrática e participação social podem explicar o surgimento e a consolidação dos Observatórios Sociais, um fenômeno social relevante no contexto da disseminação da informação pública, e por essa razão, abordado nesta pesquisa. Os mesmos são formados por pessoas da sociedade civil que se organizaram e montaram essas estruturas para efetivarem o Controle Social e fiscalizarem as ações do poder público do Município em que atuam.

Nesse sentido, os Observatórios Sociais se caracterizaram como parte indispensável do processo de investigação empreendido por esta pesquisa, em razão do seu papel no contexto do que se denomina como ‘Controle Social’, como será apresentado no decorrer deste trabalho.

Nesse contexto de necessidades do cidadão que não são atendidas em relação ao acesso às informações públicas, das lacunas existentes nos processos de tratamento e disseminação, e de tornar efetivas as ações que pretendem fazer cumprir a missão da LAI, é que se define o problema de pesquisa abordado neste trabalho.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O diálogo entre a Administração Pública e a população é muito importante para que os interesses públicos sejam alcançados. Batista (2014, p. 143) fala que:

Podemos entender comunicação pública como uma comunicação formal e dialógica entre Estado e sociedade, numa situação em que ora um ora outro assume o papel de emissor ou de receptor para discutir temas de interesse público, os quais se configuram como prestação de serviços, tendo como base das ações a transparência dos fluxos comunicativos e o direito à informação.

A relação comunicacional entre Poder público e População exige transparência a fim de que o direito do cidadão à informação seja cumprido e, também, para que ele possa exercer seu papel de questionador das ações dos governantes. Porém, para que isso ocorra é necessária uma estrutura adequada com o propósito de que a comunicação se efetive. Infelizmente, ainda não existe essa sustentação apropriada para atender as demandas da Lei de Acesso à informação, como afirma Massensini (2014, p. 174): “a

estrutura dos órgãos públicos brasileiros responsáveis pela disponibilização das informações apresenta inadequações, para atender às regulações propostas pela Lei de Acesso à Informação". Isso quer dizer que a Lei obriga os órgãos públicos a estarem de acordo com ela, mas lamentavelmente ainda há limitações para que os mesmos consigam atender a LAI em sua plenitude. Dessa forma, a transparência e o acesso à informação da população ficam prejudicados em função de uma estrutura debilitada.

Batista (2014, p. 141) diz que:

Tanto a transparência, exaltada pela reforma gerencial do Estado, quanto o acesso, defendido pela sociedade civil organizada, envolvem problemas que o direito à informação – permissão concedida por lei ao cidadão ao acessar a informação – não é capaz de resolver. Embora a lei seja condição necessária e importante para conferir legalidade ao ato de acessar aos documentos públicos, é também insuficiente para decidir problemas de ordem prática.

Diante disso, a Lei parece ser omissa em relação às limitações encontradas ao seu alcance, pois ela impõe regras, mas meios não são oferecidos para que os objetivos relacionados à informação pública sejam atingidos. Batista (2014, p. 144) diz ainda que "o cidadão tem diante de si um complexo universo de normas, mas não sabe o que fazer com elas ou entender como elas podem beneficiá-lo e como ele pode ser afetado por elas", ou seja, a lei se cumpre ao ter suas normas respeitadas, porém há que se levar em consideração se o cidadão consegue entender aquilo que está disponível e se a informação disponível é aquela da qual ele precisa. Ainda citando Batista (2014, p. 144), "a informação adquire sentido para o sujeito à medida que ele interpreta os códigos apresentados, interligando seu próprio conhecimento anterior"; em outras palavras, o autor faz menção sobre a necessidade de

um processo em que a informação pública apresente um significado.

Assim, com base nas necessidades do cidadão ao indagar informações públicas e nas dificuldades encontradas por ele nesse processo, apresenta-se como questão de pesquisa a ser investigada: “Como atender as necessidades encontradas pelo cidadão ao buscar por informações públicas?”.

## 1.2 OBJETIVOS

Nesta seção serão apresentados os objetivos que nortearão o processo de investigação desta pesquisa.

### 1.2.1 **Objetivo Geral**

Desenvolver um modelo de processos para a disseminação da Informação Pública a fim de atender as demandas do cidadão em relação à mesma, no contexto da Lei de Acesso à Informação.

### 1.2.2 **Objetivos Específicos**

- a) Identificar e investigar os canais de disseminação de informação pública comumente utilizados pelo cidadão.
- b) Identificar quais são os tipos e a natureza das informações buscadas pelo cidadão.
- c) Identificar as necessidades do cidadão não satisfeitas pelas informações fornecidas pelos órgãos públicos.

## 1.3 JUSTIFICATIVAS

Massensini (2014, p. 178) diz que “existem desafios para a implementação da Lei de Acesso à Informação pública

no Brasil que precisam ser compreendidos e trabalhados, para que se possa efetivar o direito ao acesso à informação”. Usa-se o termo transparéncia para definir a visibilidade e acesso às informações públicas, mas por ser um termo usado apenas na história recente e também por estar ainda em desenvolvimento, o termo “transparéncia” instiga o seu aprimoramento para que atinja sua plenitude e alcance seu objetivo de levar a informação aos cidadãos e respeitar os termos da Lei de Acesso à Informação.

Ainda de acordo com o autor “políticas de atendimento ao cidadão precisam ser elaboradas e efetivadas para melhor estruturar os órgãos públicos brasileiros para a prestação dos serviços públicos com eficácia e eficiência” (MASSENSINI, 2014, p. 178), ou seja, o cidadão ao buscar informações públicas ainda encontra muitas dificuldades em função da atual estrutura dos serviços ofertados a ele. A LAI apresenta qualidade e um corpo bem elaborado nos termos legais, porém ainda existem impedimentos na efetivação do direito ao acesso à informação no dia a dia do cidadão. Jardim (2008, p. 89) diz que

A transparéncia informacional do Estado, expressa no discurso da lei, é superada pela opacidade informacional da administração pública, fenômeno historicamente associado ao projeto de Estado sustentado no Brasil e demais países latino-americanos. Tal projeto tem favorecido um Estado que sistematicamente negligencia os interesses das sociedades às quais caberia servir.

Diante disso, Jardim (2008, p. 89) expõe uma situação que explica dois impedimentos pelos quais a LAI não se efetiva. Ele diz que o Estado não controla a si mesmo, o que é mostrado na fragilidade da maior parte de suas estruturas e recursos informacionais e na falta de políticas de informação; por outro lado e, em “consequência, a sociedade não controla o

Estado, dadas as escassas possibilidades de acesso à informação governamental". O segundo impedimento refere-se ao fato que de acordo com Batista (2014, p. 144) a "informação pública se torna um código sem base comum ao emissor e ao receptor, impedindo a compreensão, pois não é raro que a produção escrita da administração pública não tenha sentido para a maior parte das pessoas".

Os autores citados anteriormente mencionam os mesmos aspectos que definem a motivação desta pesquisa: a informação pública é importante para que a população entenda como está sendo gerido o dinheiro pago em impostos. É fundamental que os tributos sejam revertidos em benefício do cidadão. Mediante o conhecimento da informação pública, a população pode verificar de que forma os tributos vêm sendo aplicados, as ações que estão sendo efetivadas em seu benefício, entre outras coisas. Esses argumentos definem uma dimensão socialmente relevante e um importante espaço de contribuição desta pesquisa: potencializar a disseminação da informação pública contribuindo com os principais mecanismos de Controle Social e de acesso à informação para o cidadão.

O Controle Social é realizado pela população em geral e por organismos como os observatórios sociais. Muitas vezes ele deixa de ser efetuado por diversos fatores, como a falta de interesse dos cidadãos devido à linguagem técnica utilizada inadequadamente e pelo difícil acesso às informações em razão da falta de interesse do poder público em divulgá-las sem grandes burocratizações; muitas vezes os dados para que o Controle Social se efetive, ainda não estão disponíveis ou seu acesso é dificultado. Portanto, é necessário que o poder público torne as informações acessíveis para que o Controle Social se realize.

Em virtude dos atos de corrupção na política o povo vem demonstrando mais interesse e buscando seu direito de

saber o que está acontecendo no cenário político e administrativo do Poder público. Simon (2011, p. 12) diz que:

a sociedade brasileira está mudando e acredito, com firmeza, que se aproxima o momento em que ela não mais admitirá o crime do colarinho branco ou a atuação perniciosa de um dirigente público como males corriqueiros impossíveis de serem contidos ou punidos.

Por conta dessa mudança, o Controle Social aumenta em grande escala. O dinheiro público é do povo e as informações sobre ele não podem ser sigilosas. As mesmas devem ser totalmente disponíveis, de fácil acesso e em linguagem coerente, ou seja, é necessário haver informações de qualidade para haver transparência efetiva.



## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica desta dissertação aborda temas que dão base para a criação do modelo proposto ao final do trabalho. Os temas propostos são primeiramente relacionados à Lei de acesso à Informação, que é o pano de fundo que dá sustentação para a divulgação das informações públicas. Em seguida são mencionados e explicados os tipos de controle existentes na Administração Pública (Controle Externo, Controle Interno e Controle Social). O tema seguinte é a modelagem de processos e a notação BPMN. Por fim, expõe-se o gerenciamento da informação, incluindo a qualidade da informação.

### 2.1 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

No ano de 1988, quando o Brasil promulgava uma nova Constituição, já era possível identificar indícios que contribuiriam para a futura criação de uma lei que defendesse os direitos de acesso à informação no País. O Art. 5 da Constituição Brasileira de 1988 já previa os mesmos. Em seu texto original, o Art. 5 (...) diz que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. O Art. 5 da Constituição Brasileira de 1988 diz ainda que:

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.

A constituição fala ainda da responsabilidade pela guarda dos documentos quando em seu Art. 216 diz que “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da

documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Após a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, novas leis relativas ao acesso à informação foram criadas. As mesmas viriam futuramente a convergir para a promulgação da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de acesso à Informação ou conhecida também LAI.

A primeira delas foi a Lei nº 8.159 de 1991 que institui a Política Nacional de arquivos públicos e privados e dispõe em relação ao dever do Poder Público de efetuar a gestão documental bem como proteger os documentos de arquivos.

No ano de 1997 foi sancionada a Lei nº 9.507 a respeito do rito processual do Habeas data que regulamentou ao indivíduo o direito constitucional de conhecer dados relativos à sua pessoa que constem em registros de entidades governamentais ou de caráter público e de retificá-los se estiverem incorretos.

No ano seguinte, em 1998, foi sancionada a emenda constitucional nº 19 que alterou o Art. 37, passando a prever o dever da Administração Pública em prover o acesso às informações públicas. O texto é bastante claro e em seu parágrafo 3º expressa que “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta, regulando especialmente: II- o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º X e XXXIII”.

Em 1999 sancionou-se a Lei nº 9.784/1999, que é a Lei do Processo Administrativo. Esta veio com o intuito de estabelecer normas básicas a respeito do processo administrativo para proteger os direitos daqueles que se utilizam dos serviços públicos e de promover o melhor cumprimento dos fins da Administração Pública. Em seu art. 2, a lei estabelece alguns dos princípios que a Administração Pública deve respeitar: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade,

motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”, bem como em seu parágrafo único dispõe sobre os critérios que serão observados nos processos administrativos. Dentre outros, cita-se: “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”.

No ano de 2000 sancionou-se a Lei Complementar nº 101, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF é considerada um dos marcos fundamentais na Política de transparência pública governamental brasileira. A mesma definiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais o Poder Público deveria dar ampla divulgação para que a sociedade pudesse acompanhar suas atividades. No art. 48 da LRF, o mesmo dispõe que:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras disposições, diz ainda em seu art. 49 que “As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no ano de 2002 passaram a adotar uma nova modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços, o Pregão. O art. 1º da Lei nº 10.520 de 2002 diz que “Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade

de pregão, que será regida por esta lei”. A lei inclusive já previa a modalidade por meio eletrônico. Em seu texto original no art. 2 fala que “Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”.

Após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2004 foi criado o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. O mesmo possibilitou à sociedade a consulta aos gastos do Poder Executivo Federal. O Portal não solicitava nenhum cadastro ou senha para que a população pudesse ter acesso às informações contidas nele. O objetivo com a criação do Portal era apoiar a boa e correta aplicação dos recursos públicos por meio de um Controle Social efetivado pela população. O Decreto nº 5.482 de 2005 veio para formalizar a criação do Portal de Transparência do Poder Executivo Federal. O mesmo estabeleceu a responsabilidade da Controladoria-Geral da União pela sua gestão. O decreto criou ainda as páginas de transparência Pública onde são publicadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal as informações a respeito da execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

Em 2009 a Lei Complementar nº 131 veio acrescentar dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela ampliou os mecanismos de transparência com o intuito de incluir e aumentar a participação do cidadão no acompanhamento dos gastos públicos. A Lei Complementar criou ainda a obrigatoriedade aos entes da Federação de tornarem disponíveis a toda e qualquer pessoa física ou jurídica o acesso às informações a respeito de suas despesas e receitas.

Vivemos um momento que busca abertura e transparência nas ações efetuadas por gestores públicos. De acordo com a Revista do TCE (2008, p. 12), a pergunta que o cidadão mais se faz é para onde vai o dinheiro dos nossos impostos. Essa dúvida surge na população “principalmente quando se vê insatisfeita com alguns serviços oferecidos pelo

poder público, como os relacionados à saúde e à educação, por exemplo. Por isso, a transparência das contas públicas tem sido um anseio cada vez maior na população". A Lei de Acesso à Informação, nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida também como a Lei da Transparência, veio assegurar ao cidadão o direito ao acesso à informação sobre as finanças públicas mostrando de que forma os impostos pagos por ele estão sendo aplicados no bem-estar social da população em geral. A Lei de Acesso à Informação faz com que a sociedade se aproxime do Estado, pois amplia sua participação à medida que dá ao cidadão acesso às informações das ações tomadas pelos gestores Públicos na Administração Pública. Além disso, ela contribui para o combate a corrupção, já que o cidadão de posse das informações acaba por realizar uma maior fiscalização e cobrança em relação aos atos praticados pelos Administradores Públicos. Portanto, ela proporciona ao cidadão um maior controle do que acontece no âmbito Público. Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal<sup>1</sup>,

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

A LAI é uma lei bastante jovem no contexto social atual. Porém, a ideia principal de tornar pública as informações referentes às ações executadas pelos gestores públicos já é antiga. Não é de agora que os governantes precisam informar ao povo suas ações e a forma com que governam. Historicamente, é possível perceber que os princípios ligados à

---

<sup>1</sup>Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

ideia de transparência pública já eram adotados por muitos povos. Há bastante tempo percebe-se a necessidade do poder público em divulgar a forma com que sua administração era conduzida, mostrando com clareza para onde eram destinados os impostos pagos pelo contribuinte. No século XVII é possível identificar essa preocupação na fala de Burke (2003). Porém, gerir o que deveria ser divulgado não se mostrava uma tarefa simples a ser cumprida já naquele tempo.

De acordo com BURKE (2003, p.132),

Controlar as informações não era fácil. A linha de demarcação entre o domínio público e os *arcana imperii* era frequentemente transgredida e boa parte da informação política era difundida, oficial ou extra-oficialmente. Dizia-se às vezes, em especial o frade Paolo Sarpi, conselheiro do governo de Veneza no inicio do século XVII, que difundir a informação era uma arma politicamente mais eficaz do que suprimi-la.

Pode-se perceber que antigamente havia um gerenciamento por parte dos governos do que realmente era importante divulgar e da forma como deveria realizar tal ação. A divulgação de muitas informações parecia bastante vantajosa, enquanto outras se mostravam exatamente de forma contrária. Alguns dados, se divulgados, poderiam gerar na população grande contentamento, enquanto outros poderiam ter um retorno desastroso com a revolta e indignação por parte do povo; outras informações, ainda, dependendo da forma de transmissão, poderiam gerar dúvidas e incertezas, causando certo burburinho de dubiedade em relação a ações dos governantes.

Segundo BURKE (2003, p. 133):

Os governos precisavam às vezes tornar públicas informações para seus próprios propósitos. Obviamente era vantajoso disseminar o conhecimento das leis e outros decretos, que eram regularmente proclamados

em voz alta além de impressos e afixados em locais públicos. O problema, de seu ponto de vista, era manter o equilíbrio entre dar ao público informação de menos, situação que incentivaria os rumores mais exagerados, e dar-lhe informação demais, o que incentivaria as pessoas comuns a se pronunciarem sobre questões de estado.

Muitas vezes, não bastando a seleção realizada das informações que deveriam vir a ser de conhecimento público, as mesmas ainda eram divulgadas de uma forma que viesse a valorizar o governo perante a população. Ainda de acordo com Burke (2003, p. 133), “Jornais oficiais como a *Gazette de Paris* apresentavam notícias selecionadas a partir do ponto de vista do governo”. Dessa forma, pode-se perceber que as informações sobre atividades do poder público eram transmitidas de maneira parcial, ou seja, nem sempre retratavam a realidade em sua totalidade.

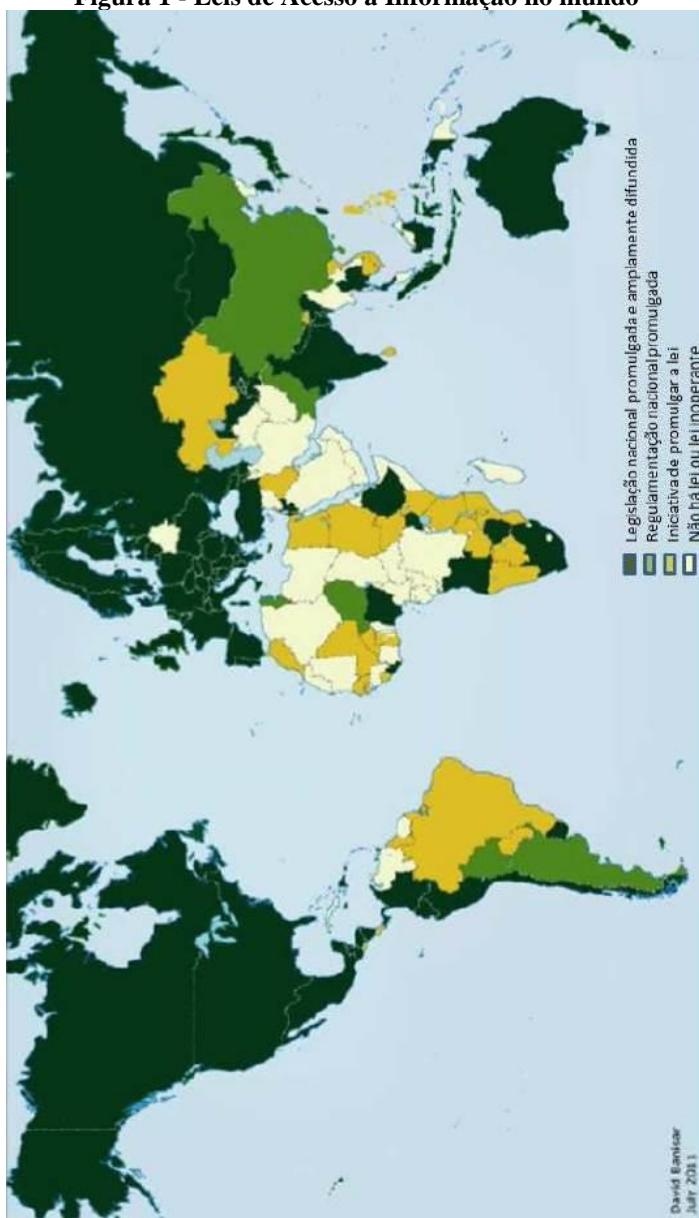
Contudo, a Administração Pública vem sofrendo mudanças ao longo do tempo. Segundo Ackerman *apud* Santos *et al.* (2012, p. 37) há mais de 200 anos que o acesso à informação é reconhecido como direito fundamental na Suécia. O país foi pioneiro na regulamentação da lei que defendia o direito de acesso à informação. Isso mostra que, aos poucos, os países têm se imbuído de valores e atitudes no intuito de levar informação àqueles que pagam impostos e devem reconhecer os mesmos na forma de obras e ações que levem ao bem estar coletivo da população em geral.

Informar ao cidadão as atividades realizadas pela Administração Pública já não é mais apenas um “favor”. Hoje é possível perceber grandes diferenças e evoluções nas responsabilidades que o acesso à informação vem tomando. Segundo Mendel (2009, p.17), na história recente, a noção de “liberdade de informação” foi reconhecida primeiramente pela ONU, em 1946, em uma assembleia geral que adotou a resolução 59 onde afirmava que “A liberdade de informação

constitui um direito humano fundamental”, ou seja, ter conhecimento a respeito daquilo que está acontecendo e das medidas que os governantes estão tomando na Administração Pública do local onde se vive, faz parte dos direitos fundamentais de todo ser humano. Mendel (2009, p. 17) diz ainda que em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela assembleia Geral da ONU, em seu artigo XIX defende que “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; este 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”. Além disso, em 1966, foi adotado o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICCPR) pela Assembleia Geral da ONU que garante o direito a Liberdade de opinião e expressão.

As medidas tomadas pela ONU em direção ao acesso de informações parecem ter sido o ponto alto e de fundamental importância para que diversos países começassem a colocar em prática Leis de acesso a informação, bem como adequar suas Constituições às normas estabelecidas por ela. Banisar apud Santos et al. (2012, p. 39) apresenta um mapeamento bastante interessante, baseado em pesquisas em relação às Leis de acesso à informação no mundo onde se delimita os países que possuem legislação nacional promulgada e amplamente difundida, países que possuem regulamentação nacional promulgada, países que já tomaram a iniciativa de promulgar a lei e ainda países onde não há lei ou apenas existe uma lei que é inoperante, conforme Figura 1.

Figura 1 - Leis de Acesso à Informação no mundo



Fonte: Adaptado por Santos et al (2012, p. 39)

A partir do estudo de Banisar *apud* Santos *et al.* (2012, p. 39) é possível perceber que os países da parte norte do globo terrestre são os que possuem maior desenvolvimento das leis relacionadas ao acesso à informação.

Mendel *apud* Santos *et al.* (2012, p. 40) mostra uma pesquisa onde faz uma comparação entre 14 países que já adotam alguma forma de regulamentação ou legislação que assegura aos cidadãos o acesso à informação. Mendel (2009) apresenta estudos comparativos entre Arzebaijão, Bulgária, Índia, Jamaica, Japão, Quirguistão, México, Peru, África do Sul, Suécia, Tailândia, Uganda, Reino Unido, e Estados Unidos.

Dentre os países citados por Mendel *apud* Santos *et al.* (2012, p.44), os EUA por exemplo, em sua constituição não possui nenhuma previsão expressa. Porém, o mesmo em 1966 promulgou a Lei de Liberdade de Informação. Há pontos positivos e negativos na Lei estadunidense, a qual vem sofrendo restrições, intensificadas, principalmente, após os ataques de 11 de setembro.

Outro exemplo é o Reino Unido que em sua constituição também não prevê expressamente a tutela do direito à informação; no entanto, em novembro de 2000 aprovou a Lei de Liberdade de informação (Lei de direito à informação) que entrou realmente em vigor em janeiro de 2005. Apesar de trazer garantias processuais com vasto alcance de aplicação, a Lei de direito à informação Britânica é limitada por um regime de exceções que impedem sua efetiva implementação.

O Peru garantiu o direito ao acesso à informação no artigo 25 de sua constituição de 1993. Em agosto de 2002, o país adotou a Lei de Transparência e Acesso a Informações Públicas, que sofreu, emendas em 2003, adquirindo, assim, características avançadas que se preocupam em garantir a máxima divulgação das informações.

Já a Suécia prevê o direito a informação já no artigo 1 de sua constituição. Em 1766 previu pela primeira vez o direito a informação na Lei de Liberdade de Imprensa, A Suécia é o país pioneiro no mundo em adotar uma lei que prevê acesso às informações aos seus indivíduos.

Com base nos estudos de Mendel (2009) percebe-se que a grande maioria dos países onde já existe alguma regulamentação a respeito do acesso a informação, implantou-a recentemente (com exceção da Suécia). As leis que defendem o acesso à informação na grande maioria dos países ainda são bastante recentes e caminham a passos lentos. Apesar de haver indícios na literatura de que o conceito seja trabalhado há vários séculos, as leis que defendem o princípio de transparência entre a Administração Pública e o cidadão ainda é bastante jovem e não surgiu há muitos anos.

Por ser um termo usado apenas na história recente e também por estar ainda em desenvolvimento, o termo “transparência” e a Lei de Acesso a Informação (LAI) instigam aprimoramento para que atinjam sua plenitude e alcancem seus objetivos de levar a informação aos cidadãos, fazendo com que os mesmos exerçam um verdadeiro Controle Social das ações dos governantes.

No Brasil o direito dos cidadãos de acesso à informação pública já estava previsto na Constituição Federal de 1988 quando a mesma em seu Art. 37 estabelece obediência aos princípios de legalidade e publicidade. Porém, sua legitimidade veio com a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso à Informação.

A Lei de Acesso à Informação veio para regular o direito do cidadão às informações daquilo que está acontecendo na Administração Pública, bem como mostrar onde e como estão sendo investidos os impostos pagos por ele e assim oportunizar o Controle Social por parte do contribuinte.

“A informação é o oxigênio da democracia. Um indivíduo só pode exercer plenamente sua liberdade de escolha se tiver a oportunidade de acessar informações completas, verídicas e de qualidade”<sup>2</sup>.

Dessa forma, parece que para existir a democracia de forma real é necessário que o cidadão se informe dos fatos que acontecem em sua Cidade, Estado e País contribuindo para que haja um verdadeiro Controle Social. Além do interesse da população, se faz primordial, a disponibilização de informações verídicas e de qualidade.

O cidadão cada vez mais questiona a Administração Pública quanto a sua arrecadação e ao zelo nos gastos públicos; afinal, a função do administrador público é propiciar políticas, obras e serviços que configurem benefício social. Ou seja, é necessário que os servidores públicos apliquem de forma consciente e coerente os impostos arrecadados a fim de gerar benefícios para o povo, que é o responsável pelo pagamento desses valores. Segundo Santos e Krindges (2006, p. 51), “Viver em sociedade significa pensar no coletivo acima de seus próprios interesses. Se o cidadão paga imposto e aceita a legislação em nome do bem-estar social, é imprescindível que o administrador público também o faça”.

O termo “transparência” é algo relativamente novo. Nem sempre o vocábulo foi utilizado para definir a forma com que as informações advindas do Poder Público, com o propósito de informar, chegavam até o povo; como já foi falado, o princípio da transparência já aparecia de forma implícita na Constituição Federal de 1988, quando tratava da Legalidade e da Publicidade. Porém, só se tornou obrigatório quando a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e a Lei Complementar nº131 de 27 de maio de 2009, que alterou o artigo 48 da LRF, passaram a incluir a transparência como

---

<sup>2</sup> A expressão foi criada pela Organização Não Governamental- ONG Artigo 19. Disponível em: < <http://artigo19.org/?p=40> >. Acesso em 31 Mar. 2014.

item obrigatório na Administração Pública fazendo com que fosse indispensável a publicação de suas ações pelos gestores públicos. A Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação ou LAI, veio para torna-la obrigatória definitivamente.

A transparência na Administração Pública é essencial para a boa gerência do bem público e a satisfação da população. Ela aproxima o Estado da Sociedade atuando como mecanismo de auxílio para que os governantes possam apresentar ao povo o modo como vem gerindo o bem público e fazendo com que a população também possa fiscalizar e acompanhar o trabalho dos administradores públicos, impedindo a corrupção e o destino errado do dinheiro pago em impostos.

Segundo Santos e Krindges (2006, p. 51):

A transparência é a única forma de impedir que determinados atos da administração pública estejam viciados ou mascarados, permitindo à população conhecer de que forma seus representantes estão operando a “coisa pública”, e se estão obedecendo aos princípios básicos de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

A Administração Pública tem o dever de informar aquilo que cabe a população; é direito do cidadão ter acesso às informações pertinentes ao seu bem-estar social, bem como fiscalizar e controlar as ações do governo.

Ainda conforme Santos e Krindges (2006, p. 51):

Há que se respeitar o direito a informação que cabe a população, a fim de que se efetive a completa transparência nas atividades da administração e na aplicação de recursos públicos, promover a participação na administração, fiscalização ou controle em organismos governamentais ou não-governamentais incumbidos de prestar serviços, a participação na execução de

serviços e obras, a participação nas decisões políticas através da iniciativa popular.

Dessa forma, se houver uma publicação efetiva das realizações do poder público, gerando informação clara e de qualidade ao cidadão, haverá também uma ampliação da participação do mesmo. Essa participação, controlando e fiscalizando, acaba por gerar um maior controle da população sobre as ações governamentais, o que acabará tornando um Estado mais participativo nas decisões políticas.

Com base nisso, sabe-se que a divulgação de documentos advindos da gestão pública é de direito do cidadão. Portanto, há que se ter uma eficiente gestão de informações para que o cidadão em questão possa absorvê-las de modo que tenha um real significado para ele. De acordo com Coadic (2004, p. 4),

A informação comporta um elemento de sentido. É um significado transmitido a um ser consciente por meio de uma mensagem inscrita em um suporte espacial-temporal. [...] Inscrição feita graças a um sistema de signos (a linguagem), signo este que é um elemento da linguagem que associa um significante a um significado.

Diante disso, mostra-se pertinente um estudo para a criação de mecanismos que facilitem o acesso à informação de modo claro ao seu destino final, nesse caso o cidadão. O processamento das informações necessita ser bem gerido para que o objetivo da transparência seja alcançado, pois de nada adianta divulgar uma informação que não seja permeada com o real peso e relevância para o cidadão. A informação precisa ser clara e concisa, bem como vir provida de significado. Ela precisa mostrar de onde vem e para onde está indo. Há que se mostrar informações, e não apenas dados que não dizem nada ou não levam a conclusão alguma.

De acordo com Sordi (2008, p.7) “dados são a coleção de evidências relevantes sobre um fato observado”, ou seja, um dado sozinho não produz uma informação completa. Para elaborar a definição de um dado são necessárias evidências, ou seja, é preciso que dados estejam disponíveis a todos a fim de que não haja obrigação de nenhuma análise ou cálculo para sua obtenção; é exatamente isso que se percebe nos portais de transparência: disponibilizam-se os dados e não as informações. Sordi (2008, p.9) diz que os dados ao serem manipulados, com o propósito de estarem organizados e processados, geram então a informação. Ele diz ainda que “ao se organizarem os dados, definem-se e seguem-se regras, as quais foram estabelecidas antes da ação de processar”.

Assim, há que se levar em consideração as mudanças tecnológicas que ocorrem a todo o tempo. As informações de atividades públicas divulgadas pelo governo passam por um processo que se inicia na geração da informação até o momento final onde ocorre a sua transmissão ao cidadão em forma digital nos Portais de Transparência. De acordo com Castells (2006, p. 68):

O processo atual de transformação tecnológica expande-se exponencialmente em razão de sua capacidade de criar uma interface entre campos tecnológicos mediante uma linguagem digital comum na qual a informação é gerada, armazenada, recuperada, processada e transmitida.

Com base nos processos da geração de informação, se faz necessário um processo eficiente que transmita a mensagem de forma eficaz aos receptores, no caso os cidadãos. De acordo com McGee e Prussak (1994, P.124) “Embora seja relativamente simples criar um sistema de informações baseado em necessidades predeterminadas, a complexidade do sistema aumenta consideravelmente quando se tenta antecipar essas necessidades”; é por isso que se mostra necessária a identificação de quais são as necessidades e o que buscam os

cidadãos no momento da procura das informações das atividades dos governantes. No momento em que são identificadas quais informações a população busca e de que forma são buscadas, facilita-se a geração da informação e a forma como ela deve ser armazenada, recuperada, processada e transmitida ao povo.

De acordo com McGee e Prussak (1994, P.125) “Ocasionalmente, membros de uma unidade de Informação podem chegar a conclusão, por observação ou estudos, de que há uma necessidade de informação que não está sendo atendida”, ou seja, mediante um processo de difusão de informações pode-se perceber (ora a partir de estudos estruturados, ora pela simples observação e percepção) de que o processo acontece, mas que há falhas que prejudicam seu andamento de forma adequada. Com base nessa conclusão deve-se buscar o que está gerando a falha (no caso, necessidades não atendidas pelos cidadãos na busca de informação das ações da Administração Pública) e de que forma ela pode ser resolvida. A partir do momento que se identifica as necessidades presentes no processo, busca-se então uma forma de processar as informações adequadamente, mediante um processo que vá ao encontro das metas de solução estabelecidas. Esse procedimento busca encontrar maior eficiência e eficácia no processo de disseminação da informação pública.

De acordo com o Manual do Portal Brasileiro de dados abertos (2011, p. 10) “Aumentar a eficiência, em última instância, reduz custos” trazendo assim benefícios não só à população, mas também ao governo. Tornando os dados mais acessíveis e de forma mais clara, o cidadão acessará informações sem precisar efetuar uma busca mais aprofundada ou necessitando do auxílio de um servidor público. Ainda segundo o manual de dados abertos (2011, p. 10) o resultado não se dá apenas na melhoria da qualidade das informações, “mas também permite que se reduza o tamanho do

departamento – alocando servidores públicos para outros serviços, gerando assim maior rapidez no processo” e fazendo com que assim o governo consiga reduzir custos desnecessários. Segundo Cunha (2010, p. 76) “é importante que as informações estejam disponíveis para todos os públicos, num formato padronizado e conhecido- aberto!” O Portal Brasileiro de dados abertos (2015), usa a definição da Open Knowledge Foundation que determina que “dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença”. O Portal usa ainda “leis” propostas pelo especialista em políticas públicas e ativista dos dados abertos David Eaves a respeito de dados abertos. Segundo David, se o dado não pode ser encontrado e indexado na web, ele não existe. Se não estiver aberto e disponível em formato comprehensível por máquina, ele também não pode ser reaproveitado. Se algum dispositivo legal ainda não permitir sua replicação, esse dado também não é útil. Apesar de terem sido propostas para os Dados Abertos Governamentais, é possível dizer que elas são aplicadas aos dados abertos de maneira geral.

O Portal Brasileiro de dados abertos define ainda oito princípios que devem ser respeitados para a abertura de dados. São eles:

- **Completos:** Não há limitações no que tange dados públicos em relação à privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatuto. Todos os dados devem ser disponibilizados
- **Primários:** Os dados devem ser disponibilizados na forma em que são coletados na fonte, sem transformações ou agregações. O dado deve ser publicado com a mais fina granularidade possível.
- **Atuais:** a disponibilização dos dados deve ser imediata para preservar seu valor.

- Acessíveis: Os dados devem ser disponibilizados para o público mais amplo possível os mais variados propósitos.
- Processáveis por máquina: Os dados devem estar razoavelmente estruturados para possibilitar seu processamento automatizado.
- Acesso não discriminatório: Os dados devem estar disponíveis a todos, sem que seja necessário fazer identificação ou registro.
- Formatos não proprietários: Nenhum ente terá controle exclusivo da disponibilização dos dados.
- Livres de licenças: os dados não devem estar sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

Na publicação “5 motivos para abertura de dados na Administração Pública” (2015) o Tribunal de Contas da União mostra razões pelas quais as organizações públicas devem investir em iniciativas de abertura dos dados governamentais. São eles: transparência na gestão pública, contribuição da sociedade com serviços inovadores ao cidadão, aprimoramento na qualidade dos dados governamentais, viabilização de novos negócios e obrigatoriedade por lei.

## 2.2 O CONTROLE

O substantivo masculino Controle, de acordo com as definições que o Dicionário Aurélio traz, significa Inspeção, fiscalização, comprovação, vigilância e exame minucioso ou ainda lugar onde se faz a verificação de alguma coisa. De acordo com Castro (2009, p. 27) em seu sentido amplo, Controle pode significar dominação (hierarquia/subordinação), direção (comando), limitação (proibição), vigilância (fiscalização contínua), verificação (exame), registro

(identificação). Contudo, o vocábulo Controle se origina no latim *rotulum* e refere-se à relação dos contribuintes. Em francês *controler*, que se origina de *contre-rôle* (registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade da verificação da fidedignidade dos dados) significa registrar, inspecionar, examinar. No italiano, *controllo* diz respeito a registro, exame. Glock (2009, p. 18) conceitua Controle como sendo:

qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciada em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado etc., com o objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou ainda, com o que determinam a legislação e as normas.

O tema Controle dentro da Administração Públca está ligado a questões relacionadas à visibilidade e transparência. O termo está intimamente ligado aos assuntos referentes à corrupção, já que se os mecanismos de controle da Administração fossem efetuados de forma mais contundente, o índice de corrupção seria menor conforme Medauar (2011, p 398).

De acordo com o portal eletrônico do Tribunal de Contas da União- TCU (2015), a história do controle no Brasil se inicia ainda no período colonial. Em 1680, nasceram as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal. Em 1808, durante a administração de D. João VI, criou-se o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, que tinham como atribuição acompanhar a execução da despesa pública. E assim, sucessivamente o Controle foi passando por mudanças e evoluindo.

De acordo com Pereira Junior (2006, p. 23), o sistema constitucional brasileiro em vigência separa em quatro vertentes os tipos de controle. O primeiro diz respeito ao

controle da Administração Pública sobre si mesma de acordo com os princípios da autotutela e tutela administrativa que chamaremos aqui de Controle Interno. Em seguida, vemos o Controle parlamentar, que se dá por meio de tribunais de contas, audiências públicas, pedidos de informação, convocações de autoridades e comissões parlamentares de inquérito que usaremos aqui a nomenclatura de Controle Externo. A terceira vertente de controle é o controle pelos cidadãos, no exercício da ação popular e na participação em órgãos formuladores de políticas públicas que chamaremos de Controle Social. Por último, encontra-se o controle judicial que também faz parte do que chamaremos de Controle externo.

O autocontrole, segundo Pereira Junior (2006, p. 23), é executado pela própria Administração. Os órgãos da estrutura interna da administração direta estão sujeitos a controles hierárquicos, havendo entre eles laços de subordinação. Essa relação é chamada de autotutela mencionada no parágrafo anterior, enquanto que os órgãos da administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) são supervisionados pelo órgão responsável da administração direta a que estão vinculados. Porém, os mesmos não estabelecem relação de subordinação já que os integrantes da administração direta gozam de personalidade jurídica própria e de autonomia patrimonial e financeira. Esta é a chamada tutela administrativa. Os principais protagonistas desse ramo do subsistema são os órgãos de Controle Interno, que está previsto no Art. 74 da Constituição Brasileira de 1988. O órgão de Controle interno, de acordo com Pereira Junior (2006, p. 24),

exerce a fiscalização sobre os atos de realização da despesa, sem prejuízo de caber a cada unidade gestora o dever de zelar pelo exercício regular de suas competências e atribuições, independentemente de existir um órgão de controle interno. Este permeia a fiscalização e a avaliação de todos os atos

expedidos e articula-se com o controle externo, a cargo do tribunal de contas.

Porém, ainda de acordo com Pereira Junior (2006, p. 24), apesar da existência dos órgãos de controle interno, se faz necessário que cada unidade gestora deve se sentir responsável pela perfeição ou imperfeição, integridade ou invalidade, dos atos que pratica em suas atividades do seu dia a dia, bem como para desfazê-los ou emendá-los quando percebidos.

O chamado Controle parlamentar é exercido pelo Poder legislativo, que por meio de instituições e instrumentos previstos na Constituição Brasileira de 1988, se faz titular dessa vertente de controle. O mesmo deve acompanhar a gestão na construção dos orçamentos públicos e colher informações para a elaboração de novas leis que visem melhorar as já existentes ou revogar as que já não atendem mais aos objetivos que as criaram.

O controle popular é aquele exercido pelo cidadão ou pela iniciativa privada. De acordo com Silva (2002, p. 37) Controle Social é o controle pelo qual os cidadãos exercitam formas de democracia direta.

Em relação ao Controle judicial, de acordo com Pereira Junior (2006, p. 28):

se o subsistema dos controles pudesse ser ilustrado geometricamente, caberia representá-lo por uma pirâmide, à semelhança da de Kelsen, que evidenciaria a hierarquia das leis. Nesta, o vértice é ocupado pela constituição, com a qual se devem compor todas as normas de inferior hierarquia. Na pirâmide dos controles, o vértice é ocupado pelo Judiciário, posto que lhe cabe dar a última palavra sobre se as normas expedidas e os atos praticados nos mais recônditos escaninhos da ordem jurídica se compadecem, ou não, com os princípios e normas do sistema.

Vejamos a seguir mais detalhadamente as definições a respeito de cada tipo de controle existente e como os mesmos existem e agem em relação à Administração Pública.

### 2.2.1 Controle Externo

O controle externo é aquele realizado por órgão que não pertence à estrutura do poder no qual o controle é realizado. Assim sendo, qualquer órgão pode efetuar o controle externo, caso tenha a incumbência de controlar a atividade desenvolvida por outro que não esteja na mesma estrutura de poder. Controle Externo de acordo com Martins (2010, p. 324) é

realizado por órgãos estranhos ao âmbito da Administração, salvo, claro, nas hipóteses de tutela exercida pelas entidades públicas diretas em face das indiretas a elas ligadas- o que, a nosso modesto entendimento também se amolda mais ao controle externo que interno, tendo em vista o poder de decisão exercido pelas últimas.

O Controle Externo, de acordo com Mello (2009, p. 930), compreende o Controle Parlamentar, o controle exercido pelos tribunais de contas e o Controle Judicial. Cabe ao Controle Parlamentar, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os seguintes artigos:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.(...)Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso

Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.(...)Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete.(...)

De acordo com o portal eletrônico do TCU, a criação da Constituição Federal de 1988 deu a ele o papel de auxiliar o Congresso Nacional na efetivação do Controle Externo. De acordo com Castro (2009, p. 42) os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem prestar contas aos Tribunais de Contas.

As competências dadas ao Tribunal estão presentes na Constituição de 1988, como já foi citado, e descritas a seguir:

- a) Apreciar as contas anuais do presidente da República.
- b) Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
- c) Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
- d) Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
- e) Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
- f) Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
- g) Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas. Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.
- h) Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

- i) Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.
- j) Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.
- k) Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

De acordo com o TCU, com o passar dos anos, o tribunal vem recebendo novas atribuições por meio de leis específicas. Destas, podemos citar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Por meio de decretos legislativos editados pelo Congresso Nacional, o Tribunal recebe ainda demandas específicas. O TCU diz ainda que na hipótese de contrato, cabe ao Congresso Nacional a sustação do ato, que solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não adotar nenhuma providência, o Tribunal decidirá a respeito.

O TCU deve apresentar trimestral e anualmente um relatório de suas atividades ao Congresso Nacional de acordo com o disposto no art. 71 da Constituição. O art. 72 dela estabelece que o Tribunal deve pronunciar-se conclusivamente sobre indícios de despesas não autorizadas, em razão de solicitação de Comissão Mista de Senadores e Deputados. Caso julgue essas atividades como irregulares, o TCU deverá propor ao Congresso Nacional que sejam sustados.

Ainda de acordo com o portal eletrônico do TCU, suas funções básicas são agrupadas como: fiscalizadora, consultivas, informativa, judicante, spcionadora, corretiva,

normativa e de ouvidoria. Algumas vezes pode assumir também uma função de caráter educativo.

A função Fiscalizadora geralmente efetiva a realização de auditorias e inspeções, tanto por iniciativa própria, como também por solicitação do Congresso Nacional, ou ainda para apurar denúncias em órgãos que fazem parte de entidades federais, ou em programas do governo. Cabe ainda ao TCU apreciar a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas de atos e contratos administrativos em geral.

A função consultiva acontece ao elaborar pareceres prévios e de forma individual e técnicos a respeito das contas prestadas anualmente pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional.

A função informativa acontece quando o TCU deve informar, mediante solicitação do Congresso Nacional ou de suas respectivas comissões, os resultados da realização de suas inspeções e auditorias. Essa função, diz respeito ainda a representação ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, bem como o encaminhamento trimestral e anualmente de relatório das atividades do Tribunal ao Congresso Nacional.

A função judicante diz respeito ao momento em que o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

De acordo com o portal eletrônico do TCU, a função sancionadora acontece quando o mesmo aplica aos responsáveis as sanções previstas na Lei Orgânica do tribunal

(Lei nº 8.443/92) em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.

A função corretiva acontece quando ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa um prazo para cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o tribunal determina a sustação do ato impugnado.

A função normativa ocorre quando o Tribunal em função do poder regulamentar conferido a ele pela sua Lei Orgânica, que facilita a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, normatiza acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

A função de ouvidoria ocorre quando o Tribunal recebe denúncias e representações que dizem respeito a irregularidades ou ilegalidades comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função se relaciona com a importância do fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo um meio de grande importância para a colaboração com o controle.

A última função do Tribunal de Contas da União é a de agir de forma educativa, já que o mesmo orienta e informa a respeito de procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educativo, ou ainda quando dá recomendações para a adoção de providências, em auditorias de natureza operacional.

As funções citadas no site do TCU são semelhantes às funções exercidas pelos Tribunais de Contas Estaduais. Não há Tribunais de contas no âmbito municipal, pois de acordo com Castro (2009, p. 42)

a constituição Federal de 1988 recepcionou a estrutura vigente de tribunais, proibiu, no âmbito dos municípios, a criação de novos e

definiu em seu art. 71 que o controle externo das contas dos poderes constituídos será exercido pelo Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, os Tribunais de Contas que efetivam o Controle Externo são os Tribunais de Contas Da União no âmbito Federal e os Tribunais de Contas do Estado no âmbito Estadual.

## 2.2.2 Controle Interno

A reorganização do Controle Interno parece ter sido uma luta árdua de acordo com Castro (2009, p. 55). Seu marco inicial pode ser definido com a edição da Medida Provisória nº. 480, em 27 de abril de 1994. Nesse momento também foi criada a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC).

Na fala de Franco e Marra (2001, p.267) é defendido que os Controles Internos são “todos os instrumentos da organização destinados à vigilância, fiscalização e verificação administrativa, que permitam prever, observar, dirigir ou governar os acontecimentos que se verificam dentro da empresa e que produzam reflexos em seu patrimônio”.

Castro (2009, p. 55) diz que o Controle Interno é “fundamental em primeiríssimo lugar, para o gestor público, porque ele responde - com seus bens e sua reputação – pelos atos que realiza ou delega a terceiros para praticar em seu nome”. Dessa forma, o Controle Interno é ligado diretamente e dá suporte a todos os atos decisórios do administrador público. É o Controle Interno que dá assistência ao gestor para que ele consiga fazer uma boa gestão. Deve-se levar em conta que ao comunicar eventuais atividades problemáticas executadas por terceiros em nome do gestor, o Controle Interno dá condições ao gestor de reverter situações que possam ser problemáticas.

O Controle Interno é ainda primordial para os responsáveis pelos balanços e resultados dos números de cada

organização, já que ele é o instrumento para dar sustentação aos números que se divulgam e que são base para a tomada de novas decisões. É o chamado Controle Interno Financeiro. Ele ainda é peça chave para a auditoria externa, pois segundo Castro (2009, p. 56) esta emite opinião sobre os resultados de uma gestão ou sobre a realidade dos números divulgados nos balanços. Castro (2009, p. 56) diz ainda que

O Controle Interno é importante para os gestores e os auditores. Razão pela qual o principal papel de uma auditoria interna é garantir, para os dirigentes da entidade, que os Controles Internos estão funcionando adequadamente. Quanto maior o risco e a incerteza mais importantes será a verificação sobre o funcionamento adequado dos Controles Internos.

Glock (2009, p. 19) usa o conceito enunciado pelo Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de contadores Públicos Certificados para definir o que é Controle Interno. Segundo ele:

O Controle Interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e fidelidade dos dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o seguimento das políticas executivas prescritas.

De acordo com o Art. 74 da Constituição Brasileira de 1988, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de Controle Interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos

órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Ainda de acordo com o Art. 74 da Constituição Brasileira de 1988, em seu parágrafo 1º, Os responsáveis pelo Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. Ou seja, o Controle Interno que identifique uma irregularidade ou ilegalidade e não a aponte em seus relatórios torna-se também responsável pela mesma e poderá responder por ela como responsável solidário.

Em seu parágrafo 2º, o Art. 74 da Constituição Brasileira de 1988, indica que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Ou seja, qualquer indivíduo ou coletivo que deseje fazer uma denúncia perante o Tribunal de Contas da União, está capacitado perante a lei para fazer a mesma.

Concluindo, de acordo com Castro (2009, p. 64)

O controle contribui para que os objetivos da organização pública sejam alcançados e que as ações sejam conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz. O resultado disto é uma verdadeira salvaguarda dos recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades.

Dessa forma, o Controle Interno tem como objetivo funcionar como um mecanismo de auxílio para os

administradores públicos bem como agir sendo a proteção e defesa do cidadão.

### **2.2.3 Controle Social**

O Controle Social ou também conhecido como controle popular é o mais legítimo e importante mecanismo de controle no Estado Democrático de Direito. É também por meio do Controle Social que o cidadão efetiva seu papel na democracia.

De acordo com Britto (1992), o Controle Social ou popular, existe como fiscalização do governo, por particulares, instituições da sociedade civil ou pela coletividade em geral, quanto ao cumprimento dos deveres das autoridades públicas. É exercido tanto na defesa de interesses particulares quanto interesses coletivos. Bresser Pereira (1997, p. 36) diz que “Através do Controle Social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas para controlar as organizações públicas”.

Segundo Bresser Pereira (1997, p. 36)

O Controle Social das organizações públicas pode ocorrer de duas maneiras: de baixo para cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal; ou de cima para baixo, quando o Controle Social é exercido formalmente através de conselhos diretores.

Medauar (2012) diz que o Controle Social é a participação do cidadão, isolado ou por meio de associações, em relação a ações que já foram tomadas, a decisões em vias de adoção, com a intenção de verificar ou instigar a verificação da sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade etc. Os mecanismos de Controle Social auxiliam a Administração para que a mesma venha a

corrigir ou evitar não conformidades nos seus atos ou missões, e também suscitam a atuação dos órgãos de controle.

Bresser Pereira (1997, p. 19) defende o modelo do principal-agente ao propor a reforma para um novo modelo de gestão, onde “em sua forma simplificada, os eleitores seriam os principais, os políticos eleitos, seus agentes”. Dessa forma os políticos eleitos trabalhariam para atender às reivindicações de seus eleitores, no caso os principais. O modelo de Bresser mostra na verdade a quem e para quem a Administração Pública deve servir. Ou seja, o papel do cidadão ao efetivar o Controle Social é de fundamental importância para que os olhos dos governantes se voltem verdadeiramente a quem de direito. Ao exercer seu papel, o cidadão faz cobranças em relação às ações da Administração Pública, fazendo-a voltar-se para ele. A linha de raciocínio de Bresser Pereira (1997) busca uma forma de criar incentivos e punições para que a vontade do cidadão seja atendida no Estado.

Não se pode esquecer que para que o Controle Social se efetive, existe uma dependência tanto da vontade como do grau de instrução da população. Dessa forma, Silva e Macedo (2006) afirmam que o Controle Social pressupõe que haja uma sociedade que esteja consciente de seus direitos e seja organizada bem como esteja ciente em relação aos meios burocráticos para que tenha condições efetivas de fiscalizá-la.

Em virtude da necessidade de instigar a vontade do cidadão, para que ele busque exercer o seu papel na efetivação do Controle Social, é que se faz necessário que a política de transparência aconteça de forma eficiente e eficaz. É preciso que o cidadão se sinta seduzido a buscar informações nos portais de transparência e valide seu papel ao efetivar o Controle Social.

Sendo assim é importante envolver a sociedade civil organizada para a concretização do mais importante instrumento de controle da Administração Pública que é o Controle Social. A partir dele é que se contribui para que o

País, os Estados e os Municípios demonstrem efetivamente que existe a democracia e que os cidadãos possuem poder para contribuírem na construção de uma política pública de qualidade.

Bresser Pereira (1997, p. 19) quando fala das reformas que deveriam ocorrer diz ainda que “muitas delas implicam na criação de novas instituições, entendidas estas de forma restrita como instituições organizacionais (isto é especialmente verdade para as instituições voltadas para o Controle Social)”.

Dessa forma, pode-se identificar na fala de Bresser Pereira (1997) um exemplo atual disso e que vem sendo bastante utilizado visando se tornar os olhos da população em cima das ações do Poder Público: os “Observatórios Sociais”. Eles são espaços democráticos e apartidários que buscam exercer a livre cidadania, reunindo o maior número de entidades representativas da sociedade civil para buscarem juntos a evolução e melhoria da gestão pública. De acordo com o portal eletrônico do Observatório Social do Brasil (2014), seus integrantes são cidadãos brasileiros que “transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos”. Fazem parte desse quadro, empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que de forma voluntaria se entregam à causa da justiça social.

O Observatório Social do Brasil é quem coordena toda a rede de Observatórios Sociais espalhados pelo país. Ele dissemina a metodologia que deve ser utilizada por todos os OS para padronizar a atuação de cada unidade. O Observatório Social do Brasil promove ainda a capacitação e oferece suporte técnico a cada um dos OS, bem como busca estabelecer parcerias estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais de cada Observatório Social.

Os observatórios Sociais (ou OS, como também são chamados) atuam como pessoa jurídica em forma de

associações. Eles fazem um trabalho técnico usando uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, fiscalizando desde a publicação de editais, passando pelo acompanhamento do processo e chegando até o momento da entrega do produto ou serviço.

Os OS atuam também na educação fiscal apoiando e demonstrando a real importância social e econômica que envolve os tributos pagos pela população. Os OS tentam mostrar a relevância do cidadão em acompanhar como os recursos obtidos a partir do pagamento dos tributos vêm sendo aplicados.

Outro trabalho executado pelos Observatórios Sociais é a inclusão de micro e pequenas empresas em processos licitatórios, gerando assim benefícios para os cidadãos como aumento de empregos e a redução da informalidade, bem como fazendo crescer a concorrência, a qualidade dos produtos e serviços e melhorando os preços nas compras públicas.

Os Observatórios Sociais atuam ainda na construção de indicadores da Gestão pública. Para a construção desses indicadores, são usados como base as informações das execuções orçamentárias e os indicadores sociais de cada município. É feito um comparativo com cidades de mesmo porte para que se chegue às conclusões e a cada 4 meses os Observatórios Sociais prestam contas do trabalho realizado à sociedade.

De acordo com o portal eletrônico do Observatório Social do Brasil (2015), o primeiro observatório iniciou suas atividades em 2004 na cidade de Maringá, no Estado do Paraná. O mesmo aconteceu por causa de um escândalo de desvio de recursos na prefeitura da cidade. O escândalo gerou uma enorme indignação na população fazendo com que a Associação Comercial e outras lideranças decidissem construir uma estrutura para efetuar um controle dos atos do município. Surgia então nesse momento o primeiro Observatório Social do país. Dois anos depois, Campo Mourão (uma cidade vizinha à

Maringá) seguiu o exemplo e formou o seu Observatório. E a partir do sucesso dessa iniciativa, a expansão foi inevitável chegando aos estados de Santa Catarina, São Paulo e Rondônia. De acordo com dados publicados em fevereiro de 2014, a rede de Observatórios Sociais já se encontra em 80 cidades de 15 Estados do Brasil e contam com cerca de 2 mil voluntários pelo país. Estima-se que o trabalho realizado pelos OS, contribua com uma economia de mais de R\$300 milhões para os cofres públicos a cada ano. Dados mais recentes apontados no portal eletrônico do Observatório Social do Brasil (2015) apontam que já são 96 observatórios espalhados pelo Brasil. O Estado que possui mais OS é o Paraná, que foi o pioneiro, como já falado, na criação dos Observatórios Sociais. O Paraná conta com 33 Observatórios Sociais. A seguir uma listagem do número de Observatórios Sociais que cada estado possui:

- ALAGOAS (AL) – 1
- BAHIA (BA) – 4
- DISTRITO FEDERAL (DF) – 1
- GOIÁS (GO) – 1
- MINAS GERAIS (MG) – 1
- MATO GROSSO (MT) – 4
- MATO GROSSO DO SUL (MS) – 2
- PARÁ (PA) – 4
- PERNAMBUCO (PE) – 1
- PARANÁ (PR) – 33
- PARAÍBA (PB) – 1
- PIAUÍ (PI) – 1
- RIO DE JANEIRO (RJ) – 3
- RIO GRANDE DO NORTE (RN) – 1
- RIO GRANDE DO SUL (RS) – 6
- RONDÔNIA (RO) – 2
- SANTA CATARINA (SC) – 17
- SÃO PAULO (SP) – 13

Cabe ressaltar que os sistemas de controle da Administração Pública, tanto o controle interno quanto o externo e o social, pressupõem um processo de troca e comunicação entre os mesmos. Deve-se dizer ainda, que o sistema que une os três tipos de controle da Administração Pública, quando trabalhando em conjunto, contribuem para o aperfeiçoamento dos processos de resposta e retroalimentação. E assim, se faz importante a existência de todos eles em alinhamento para que propicie uma gestão pública de qualidade.

## 2.3 MODELAGEM DE PROCESSOS

Reis (2008) afirma que as disciplinas de modelagem de processos se tornaram evidentes no final da década de 80 e início da década de 90, a partir dos estudos do cientista Michael Porter. Era perceptível que as empresas se constituíam de forma desestruturada com novos departamentos e processos sendo constituídos de acordo com a demanda. Mas com a chegada da internet e da globalização, empresas grandes e pequenas estavam competindo de igual para igual. Disso, surgiu a necessidade de se reduzir custos e melhorar os processos para garantir a sobrevivência das organizações em um ambiente de competição.

Por definição, processo é uma sequência contínua de fatos que apresentam certa unidade, ou que se reproduzem com certa regularidade. É o conjunto de etapas que dão andamento e/ou desenvolvimento a algo ou alguma coisa. De acordo com Dellaretti e Drumond (1994, p. 11) “Define-se Processo como sendo o conjunto de causas tendo um objetivo, produzir um efeito específico, que será denominado produto do Processo”.

Segundo Popinigis (2011, p.2),

A compreensão dos processos está alicerçada no conceito de cadeia de valor, que representa

o conjunto de atividades ou tarefas executadas pela organização para projetar, produzir, comercializar, distribuir e dar suporte a seus produtos/serviços. A implantação da estratégia se dá nessa cadeia, ao nível dos processos organizacionais, onde as ações são efetivamente desenvolvidas.

No caso do projeto em questão, o produto do processo é o acesso à informação pública pelo cidadão, e o processo em si, diz respeito ao desenvolvimento da transparência de informações de âmbito público. Dessa forma, analisa-se toda a evolução desde o momento em que a informação é gerada, passando pelas formas de gestão da mesma (o que é importante e como divulgar) até o momento final, que é quando o cidadão tem posse das informações.

Visando ao aperfeiçoamento das atividades que devem ser realizadas, há que modelar os processos para que o objetivo seja alcançado da melhor forma possível. Nesse momento se examina todos os aspectos referentes ao processo de trabalho de uma forma que possam agregar melhorias. A modelagem de processos é o conjunto de atividades que se deve respeitar para gerar um modelo que se destina a representar, desenhar, comunicar, facilitar a tomada de decisão e a análise, bem como exercer o controle sobre os processos de trabalho da organização. Modelo este, que de acordo com Beuren (2011, p. 17) representa ou descreve os elementos relevantes de um processo ou de uma situação e a comunicação que existe entre eles. Ela diz que a concepção de um modelo tem como objetivo facilitar o entendimento e a manipulação das diversas relações ocorridas entre as variáveis envolvidas e que integram um sistema ou processo, e tiradas de uma realidade. Peleias (1992, p. 30) afirma que “um modelo é a descrição do funcionamento de um sistema, representando uma construção em particular, utilizando-se da teoria, a qual lhe serve como suporte conceitual”. Beuren (2011, p. 18) afirma que com base em um modelo é possível compreender melhor a estrutura das

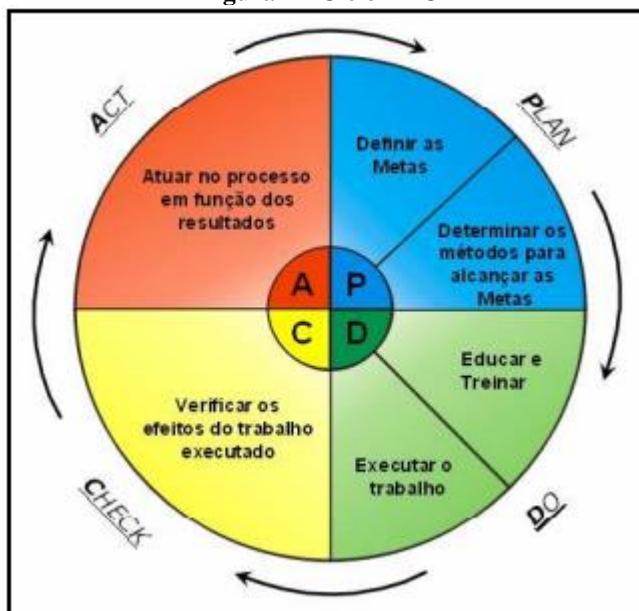
relações complexas e, por consequência as mudanças a serem estudadas e implementadas. De acordo com Beuren (2011, p. 18)

Um modelo caracteriza-se como uma importante ferramenta para conceber algo e representar, simular ou idealizar essa realidade por meio de objetos, fluxos, ideias ou palavras, pois ele sumariza os efeitos e relacionamentos mais relevantes de determinada situação ou problema específico.

Segundo o Padrão de Trabalho de Modelagem de Processos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a modelagem de processos envolve o mapeamento (que identifica como funcionam os fluxos de trabalho com início, meio e fim de forma bem determinada, com insumos e produtos/serviços claramente definidos e com atividades que seguem uma sequência lógica, permitindo uma visão integrada e encadeada do trabalho) e o Redesenho (que são as melhorias executadas por meio da racionalização do fluxo deste trabalho). Ela gera uma base referencial que permite, entre outras aplicações, criar condições para a construção da estrutura organizacional, a definição e avaliação de indicadores de resultados de atendimento em nível interno e/ou institucional, a formulação de planos de sistemas de informações e a aplicação do Ciclo PDCA - *Plan Do Check Action* conforme a

Figura 2.

Figura 2 - Ciclo PDCA



Fonte: Campos (2004)

O Ciclo PDCA, como foi falado no parágrafo anterior, está dividido em quatro fases bem definidas e distintas. De acordo com Andrade (2003), as fases do ciclo PDCA podem ser descritas da seguinte forma:

- Plan (Planejar): definir os objetivos e os processos primordiais para oferecer produtos em conformidade com as solicitações do cliente e políticas da organização. Esta fase engloba: encontrar o problema, estabelecer uma meta, analisar o fenômeno (utilizando diagramas estatísticos), analisar o processo e elaborar o plano de ação;
- Do (Fazer): implantar os processos, ou seja, executar as ações definidas no plano de ação da fase anterior, no cronograma estabelecido, tendo todas as ações registradas e supervisionadas;

- Check (Checar): nesta fase deve-se executar a verificação da eficácia das ações tomadas na fase anterior. Utilizando para a mesma a comparação dos resultados (planejados e executados), listagem dos efeitos secundários (oriundos das ações executadas), verificação da continuidade ou não do problema (eficácia das ações tomadas); e
- Action (Agir): está fase é responsável pela padronização dos procedimentos implantados na fase “Do”, ou seja, sendo o resultado satisfatório devem-se padronizar essas ações, transformando-as em procedimentos padrão. Para realizar essa padronização é feita a elaboração ou alteração do padrão, comunicação, treinamento e acompanhamento da utilização do padrão. A conclusão do projeto também ocorre nessa fase, sendo que poderão ser estipuladas novas metas futuras para que o processo de melhoria contínua possa ser desencadeado.

O objetivo da gestão por processos, segundo Popinigis (2011, p. 8) é ter os processos organizacionais mapeados, avaliados, melhorados, monitorados e geridos com foco no alcance dos resultados e cumprimento dos objetivos institucionais.

Na gestão por processos, o trabalho é organizado e dividido por conjuntos de procedimentos, o que acaba por gerar ao gestor uma visão global do fluxo de trabalho, além de propiciar um melhor planejamento, acompanhamento e avaliação do trabalho que vai se desenvolvendo.

Com o planejamento é possível identificar e priorizar as etapas mais importantes do processo, dando maior visibilidade e disponibilizando mais atenção a elas. A partir da identificação das etapas torna-se mais fácil o processo de descrição dos procedimentos, além de facilitar a percepção dos requisitos necessários para boa execução do mesmo.

Feito isso, é colocada em prática a execução do processo. Paralelamente, acontece o controle e o monitoramento do processo e análise dos resultados dos indicadores. Durante a análise de resultados verifica-se se as metas e objetivos foram atingidos. Caso necessário, as estratégias são redefinidas e adotam-se medidas corretivas para normalizar e automatizar o processo.

Dessa forma, o processo é composto basicamente por entradas, processamento e saídas. No caso do projeto em execução, as entradas são os dados puros da Administração Pública, o processamento é a gestão das informações e a forma que ela será disponibilizada ao cidadão, enquanto que as saídas são identificadas no momento em que elas chegam ao seu destino final, que é o cidadão.

Contudo, há elementos que precisam fazer parte do dia a dia das organizações para que adotem a gestão por processos. De acordo com os estudos de Alvarenga-Netto (1998 e 2004) sintetizados por Trennepohl (2013) há características que são essenciais à gestão de processos. Os mesmos são mostrados no quadro a seguir:

**Quadro 1 - Características Essenciais à gestão por processos**

Área	Características
Estratégia Competitiva	a) Definição clara da estratégia e sua formalização b) Comunicação da estratégia às pessoas participantes das operações da organização c) Noção de agregação de valor nos produtos ou serviços oferecidos aos clientes
Cultura organizacional para a qualidade	a) Posicionamento objetivo da administração para a qualidade b) Noção de cliente e fornecedor interno presente nas atividades dos colaboradores c) Trabalho em equipe realizado com frequência d) Preocupação com a integridade da informação de operação e gestão
Garantia da qualidade	a) Definição e formalização do sistema de operações da organização b) Definição e divulgação de metas e objetivos do sistema de operações
Qualidade do processo	a) Identificação dos processos-chave da organização que contribuem com os objetivos competitivos b) Participação efetiva das áreas administrativas, comerciais, funções de apoio e de operação na execução dos processos c) Preocupação da gerência com a comunicação interna e nas interfaces entre as funções organizacionais d) Preocupação constante com aperfeiçoamento e) Multifuncionalidade das ações de melhoria
Modernização e mudança organizacional	a) Postura positiva frente a mudanças que ocorrem na empresa b) Agilidade na tomada de decisões e implementação de ações c) Organização matricial

Ação dirigida para indivíduos	a) Papel de cada colaborador claramente definido b) Reconhecimento da alta direção pelos esforços de todos na melhoria e busca de resultados c) Preocupação com habilidades e conhecimentos dos colaboradores
Ação dirigida pela informática	a) Disponibilização de recursos para a obtenção de resultados que afete o cliente b) Disponibilidade de informação para as pessoas e nos locais onde serão utilizadas c) Confiabilidade das informações d) Capacitação dos usuários na consulta e no uso de informações e dados
Papel da gerência	a) Participação efetiva dos colaboradores nas ações da empresa b) Delegação de responsabilidade e autoridade a colaboradores capacitados c) Ações que direcionam a abordagem por processos em contraposição à simples execução funcional de papéis d) Nomeação ou identificação de “donos” ou “proprietários” do processo
Aprendizagem da organização	a) Prática de auto-avaliação dos colaboradores b) Trabalho em equipes com frequência c) Ênfase no treinamento dos colaboradores d) Motivação dos colaboradores como preocupação constante da alta direção e) Melhoria contínua como postura permanente dos colaboradores
Relacionamento com fornecedores	a) Identificação dos fornecedores relevantes e especificações das necessidades da organização b) Avaliação do desempenho dos fornecedores c) Ações de integração na aquisição de produtos, troca de informações e responsabilidades definidas
Indicadores de desempenho	a) Definição clara de metas quantificáveis b) Indicadores globais de desempenho c) Indicadores voltados para a agregação de valor para o cliente
Avaliação de resultados	a) Existência e estabelecimento de critérios de avaliação mensuráveis

Fonte: Trennepohl (2013, p. 61)

A partir de tudo o que foi apresentado, permanece a dúvida de quais as informações que o cidadão busca ao acessar Portais de Transparência da Administração Pública e quais são suas necessidades não atendidas pelos Portais. Dessa forma, o projeto pretende criar um modelo de processo que consiga fazer com que haja uma melhora na divulgação das informações da Administração Pública. E com isso, atender as necessidades do cidadão que hoje ainda não são atendidas pelos portais.

Pretende-se que a partir do desenvolvimento de um modelo de processo, a transparência pregada pela Lei de acesso à Informação seja alcançada de forma a satisfazer as verdadeiras necessidades da população. Espera-se que a partir do momento que o modelo proposto seja utilizado e os portais de transparências passem a fornecerem informações úteis ao cidadão e não mais apenas dados que não levam a uma conclusão coerente.

Para o desenvolvimento do modelo de processo pretendido há a necessidade da utilização de uma notação científica que esteja alinhada ao negócio da organização, às atividades que se pretende modelar e a todas as variáveis envolvidas. As notações são diferenciadas pelo conjunto de padrões dos símbolos e regras utilizadas onde cada um dos elementos indicará uma ação diferente entre os envolvidos.

Dentre as principais notações existentes, Fendrich (2014, 83) adaptou o quadro de ABPMP- BPM CBOK v3.0 (2014) e elenca dez delas no quadro a seguir:

**Quadro 2 - Principais notações de modelagem de processos**

Modelagem	Descrição
BPDM ( <i>Business Process Definition Metamodel</i> )	A BPDM foi desenvolvida pela <i>Object Management Group</i> com o intuito de oferecer um meta-modelo genérico para o processo de negócio. Esta modelagem não provê uma notação gráfica própria, pois objetiva apenas definir o meta-modelo genérico de apoio ao mapeamento entre diferentes linguagens e ferramentas
BPMN ( <i>Business Process Model and Notation</i> )	Padrão criado pelo <i>Object Management Group</i> , útil para apresentar um modelo para públicos-alvo diferentes
Fluxograma	Originalmente aprovado como um padrão ANSI ( <i>American National Standards Institute</i> ), inclui um conjunto simples e limitado de símbolos não padronizados; facilita entendimento rápido do fluxo de um processo
EPC ( <i>Event-driven Process Chain</i> )	Desenvolvido como parte da estrutura de trabalho ARIS, considera eventos como "gatilhos para" ou "resultados de" um etapa do processo; útil para modelar conjuntos complexos de processos
UML ( <i>Unified Modeling Language</i> )	Mantido pelo <i>Object Management Group</i> , consiste em um conjunto-padrão de notações técnicas de diagramação orientado à descrição de requisitos de sistemas de informação
UML 2.0 Activity Diagram (AD)	O Diagrama de Atividade da UML foi projetado para modelar processos de negócio e fluxos em sistemas informatizados. Tem sua origem no desenvolvimento de sistemas.

<i>IDEF (Integrated Definition Language)</i>	Padrão da <i>Federal Information Processing Standard</i> dos EUA que destaca entradas, saídas, mecanismos, controles de processo e relação dos níveis de detalhe do processo superior e inferior; ponto de partida para uma visão corporativa da organização
<i>IDEF3 (Integrated Definition Method 3)</i>	O IDEF3 foi projetado para modelar processos de negócio e sequências de um sistema provendo as perspectivas esquemáticas de processos e de objetos. Os processos indicam a forma com as tarefas são executadas dentro de uma organização. Os objetos resumem condições e eventos pelos quais um determinado objeto será submetido em um processo
<i>Petri Net</i>	A rede de Petri foi projetada para modelagem, análise e simulação de sistemas dinâmicos, mediante procedimentos concorrentes e não determinísticos. Comumente utilizados mediante grafos para modelagem de <i>workflows</i> .
<i>Value Stream Mapping</i>	Do <i>Lean Manufacturing</i> , consiste em um conjunto intuitivo de símbolos usado para mostrar a eficiência de processos por meio do mapeamento de uso de recursos e elementos de tempo

Fonte: Adaptado por Fendrich (2014, p. 83)

Neste projeto a notação escolhida para ser utilizada foi o BPMN (*Business Process Model and Notation*). Fendrich (2014), em seu quadro, mostra que o BPMN é um padrão criado pela Object Management Group e deve ser utilizado para apresentar modelos a diferentes públicos-alvo. Levando em consideração que o presente projeto se propõe a apresentar um modelo genérico de gerenciamento de informações públicas, o mesmo deve atender aos mais diversos setores da Administração Pública. Dessa forma, caracteriza-se como um modelo que pretende atingir públicos-alvo diferentes.

### 2.3.1 BPMN

O BPMN (*Business Process Model and Notation* ou notação para modelagem de processos de negócios) é uma notação gráfica que tem por objetivo prover uma gramática de símbolos para mapear, de maneira padrão, todos os processos de negócio de uma organização.

Sua disponibilização formal aconteceu em 2004. O BPMN vem sendo amplamente utilizado em organizações por todo o mundo. Há uma grande oferta de ferramentas de mapeamento de processos (gratuitas e licenciadas) que oferecem suporte à notação. Há uma grande aceitação e em virtude disso, o BPMN vem contribuindo com a disseminação de conceitos relacionados a processos de negócio.

No BPMN, um processo é representado através do encadeamento de eventos e atividades, ligados através de conectores que demonstram a sequência em que os mesmos são realizados. Além de eventos e atividades, outros elementos de controle de fluxo podem ser utilizados na modelagem para permitir a criação ou unificação de fluxos paralelos que ocorram no decorrer de um mesmo processo de negócio. O processo é mostrado em forma de diagramas.

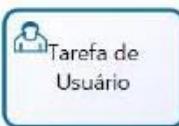
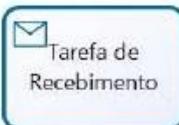
A grande vantagem de se utilizar a notação BPM é o fato de ela oferecer a representação de processo em um conjunto simplificado de elementos (atividades, eventos, *gateways*, conectores e *swimlanes*), mas que podem ser aprofundados para atender situações específicas de negócio.

Os diagramas são compostos por elementos distintos e específicos da terminologia BPMN. Os componentes dos diagramas obedecem a uma ordem e podem ser divididos em quatro categorias que são: objetos de fluxo, *swimlanes*, artefatos e objetos de conexão.

A divisão que abrange os objetos de fluxo é composta por elementos que representam Atividades, Eventos e *Gateways*. As atividades são passos dentro do processo que

caracterizam o consumo de recursos dentro da organização e simbolizam a realização de um trabalho. As atividades são representadas por retângulos de cantos arredondados e podem ser utilizadas em sua forma mais simples ou especificadas em relação aos seus tipos de acordo com o trabalho realizado. Especificar o tipo de trabalho realizado visa complementar o mapeamento mostrando informações relevantes a tarefa que está sendo realizada. Vejamos a seguir os tipos de atividades comumente mostradas no BPMN:

**Quadro 3 - Tipos mais comuns de atividades em BPMN**

Tipo de Atividade	Descrição
 Tarefa Simples	A tarefa simples, como o nome sugere, é utilizada de forma genérica
 Tarefa de Usuário	A tarefa de usuário indica que esta atividade é realizada por uma pessoa com a ajuda de um sistema ou <i>software</i>
 Tarefa de Serviço	A tarefa de serviço ou automática é realizada por um sistema, sem a necessidade de intervenção humana
 Tarefa de Envio	A tarefa de envio traduz o envio de informações a um participante externo
 Tarefa de Recebimento	A tarefa de recebimento aponta a chegada de informações relativas ao processo de negócio.

Fonte: BPMN *apud* Fendrich (2014, p. 89)

Há ainda os subprocessos que podem ser representados no modelo e devem estar dentro de uma atividade. Eles são compostos por vários outros processos e devem ser usados para diminuir a complexidade de uma modelagem muito extensa. Os mesmos podem ser representados das seguintes formas:

**Quadro 4 - Tipos de subprocesso em BPMN**

Tipos de Subprocesso		
		
Subprocesso	Subprocesso com Loop padrão	Subprocesso com Múltiplas Instâncias

Fonte: BPMN *apud* Fendrich (2014, p. 91)

De acordo com as especificações de BPMN, um evento é um elemento utilizado para representar a ocorrência de fatos em um processo. Os mesmos podem significar inicio do processo (*start events* ou inicial) a espera que um fato aconteça, marcar a ocorrência de eventos no decorrer do processo (*intermediate events* ou intermediário) ou sinalizar o término de sua execução (*end events* ou final). Os tipos de eventos podem ser representados da seguinte forma:

**Quadro 5- Tipos de eventos em BPMN**

Tipos de Evento		
		
Inicial	Intermediário	Final

Fonte: BPMN *apud* Fendrich (2014, p. 91)

O primeiro tipo de evento ou evento inicial é o ponto de partida do fluxo de processo do trabalho. É o ponto onde se inicia a leitura ou a execução de um processo. É recomendável

que todo processo tenha um evento de início para que quem lê o processo consiga identificar onde começa o fluxo de atividades.

Os eventos intermediários definem a ocorrência de um fato que ocorre no meio do processo. Geralmente os eventos intermediários são conectados ao processo através de conectores de fluxo de sequência, dando a ideia de que os mesmos ocorrem no decorrer do processo.

O evento fim, como a própria nomenclatura define, é onde termina a execução de um processo. Da mesma forma que o evento inicial, é recomendado que todo processo possua pelo menos um evento final que dará ao leitor a noção de onde termina o processo.

Após apresentadas definições de atividades e eventos, têm-se ainda dentro da categoria de objetos de fluxo, os *gateways*. Estes são elementos chave na modelagem de processos. Eles são responsáveis pelo controle de interações de fluxo que mostram caminhos alternativos ou paralelos do processo, ou ainda unificam fluxos para a continuação em uma mesma sequência de atividades. Esses elementos são conectados ao processo por meio de setas de fluxo de sequência e é representado por um losango conforme figura a seguir:

**Figura 3 - Gateway**



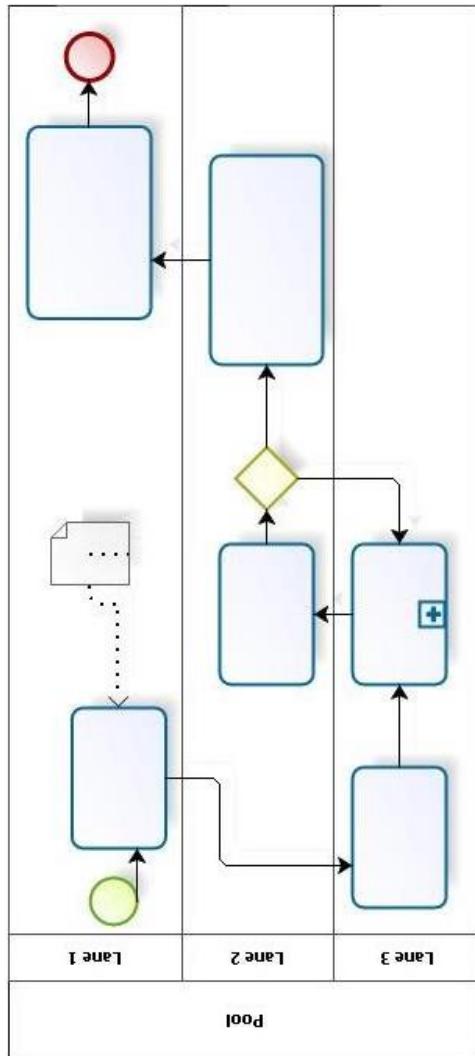
Fonte: Produção da autora, 2015

A categoria seguinte a ser detalhada é a das *Swimlanes*. As *Swimlanes*, ou também chamadas de raias, auxiliam na divisão e organização das atividades modeladas no processo através de diferentes categorias, com o intuito de oferecer uma melhor visualização e entendimento do processo. Elas são

utilizadas para coordenar os processos de um diagrama, elucidando o escopo de cada processo e viabilizando identificar os papéis de cada encarregado de uma atividade do processo.

Os elementos dessa categoria são definidos com uma estrutura parecida com uma piscina (*pool*) e suas raias (*lanes*). Cada *pool* contém apenas um processo de negócio. Processos diferentes devem estar inseridos em *pools* distintas. *Uma pool* pode conter várias *lanes* para os diferentes atores participantes das atividades do processo. A figura a seguir ilustra melhor esses elementos.

**Figura 4 - *Swimlanes***



Fonte: Produção da autora (2015)

A última categoria do BPMN definida aqui é a dos objetos de conexão que são as linhas que conectam as atividades, *gateways* e eventos. Elas podem ser representadas de três formas como mostra o quadro a seguir:

**Quadro 6 - Tipos de objetos de conexão em BPMN**

Tipos de Objetos de Conexão		
<b>Linhas de Sequencia</b>	<b>Linhas de Mensagem</b>	<b>Associações</b>

Fonte: BPMN *apud* Fendrich (2014, p. 96)

Para interligar as figuras básicas do diagrama são utilizadas as linhas de sequência. As linhas de mensagem evidenciam a comunicação efetiva entre dois processos. Enquanto que as associações têm a função de ligar artefatos (anotações, grupos, e objetos de dados).

Basicamente são esses os elementos utilizados no BPMN que estão presentes no modelo proposto por essa dissertação.

## 2.4 GERENCIAMENTO DA INFORMAÇÃO

Castells (2006, p. 50) afirma que “o poder e a riqueza das pessoas, empresas e países dependem da geração de informação”. Isso quer dizer que ter informação certa é sinônimo de ter poder. Segundo Lima Filho *et al* (2010, p. 60)

Aprende-se a reconhecer que todo detentor de conhecimento tem poder em suas mãos. Este poder relaciona-se diretamente ao acesso a informações e qualquer entrave no processo que engloba a difusão, disseminação e democratização da informação sugere que o poder que provém do conhecimento estaria sob o comando de quem detém o controle de acesso a essas informações. Isto significa supor que não existe democracia plena se a informação estiver concentrada nas mãos de poucos.

Isso quer dizer que o mundo vem passando por um novo momento no que diz respeito à informação. Ela vem ganhando importância e proporções grandiosas. Davenport (1998, p. 11) afirma que “de acordo com as autoridades e as equipes de vendas das empresas de informática, estamos em meio a uma nova Era da Informação, que irá revolucionar a maneira como se trabalha, compete e até mesmo se pensa, no mercado”. Na atual realidade, o volume de informações ofertadas é imenso e cada vez se torna maior. Weitzen (1991, p. 56) já dizia que as quantidades de dados em massa, os fatos aleatórios e as comunicações isoladas constituíam uma busca desesperada pelas informações significativas. Ele diz ainda que, já nos dias de 1991, havia uma sobrecarga de informações, e que esse fato exigia um novo modo de pensar sobre a informação. Esse fato se deve também ao desenvolvimento das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC). Bittencourt et al (2010, p. 19) afirma que “As TIC possibilitaram o surgimento de uma nova sociedade em que a informação flui a velocidade antes inimagináveis”. De acordo com Davenport (1998, p. 173), informações não faltam. O que falta são ferramentas para entregar as informações certas às pessoas certas no tempo certo. Dessa forma, há que haver um processo de gerenciamento informacional para que a função da informação seja cumprida. Weitzen (1991, p. 73) afirma que:

A Era industrial ficou conhecida por sua produção de bens. A Era da informação ficará conhecida por suas habilidades para organizar esses bens e as ideias utilizadas para produzi-los. À medida que a informação torna-se um recurso por si própria, as pessoas precisarão aprender modos novos de ver o recurso da informação. A infraestrutura de computador e de telecomunicações representa um dos fatores de aumento da produtividade mais eficientes do mundo. Eles serão as chaves para a maior mudança industrial das próximas décadas: a

mudança do mundo desenvolvido para uma economia de informação.

Porém, até pouco tempo atrás o papel da informação era discutido apenas no contexto da tecnologia da informação. Beuren (2011, p. 59) afirma que “atualmente, sabe-se que a tendência é de que, mais e mais, a informação e a tecnologia da informação desempenhem um papel principal”. Davenport (1998, p. 11) diz ainda que o nosso fascínio pela tecnologia nos fez esquecer o objetivo principal da informação que é o de informar. “Todos os computadores do mundo de nada servirão se seus usuários não estiverem interessados na informação que esses computadores podem gerar”. Ou seja, a forma como é vista o papel da informação dentro das organizações vem tomando novas e grandiosas proporções, a ponto de haver mais interesse sobre ela e a respeito dos processos pelos quais ela passa. O novo papel da informação faz com que a mesma assuma maior importância e seu gerenciamento seja melhor fundamentado para que ela dê embasamento para decisões a serem tomadas. De acordo com Davenport (1998, p. 12) “a abordagem comumente aceita para o gerenciamento de informações – investimento em novas tecnologias, e só-simplesmente não funciona”. Beuren (2011, p. 59) diz ainda que “uma vez que a empresa reconhece o papel positivo que a informação pode representar, cabe a ela refletir sobre questões primordiais relativas à criação de processos eficazes na gestão da informação”. Essa reflexão pode fazer com que haja o desenvolvimento e a implantação de uma arquitetura da informação que favoreça uma postura eficaz no atendimento às demandas de informações, segundo afirma Beuren.

Weitzen (1991, p. 56) diz que o gerenciamento informacional é um conjunto estruturado de atividades que incluem o modo como a informação é obtida, distribuída e utilizada. Weitzen (1991, p. 58) fala que na Era da informação, saber como é tão importante como saber o quê. Ou seja, ele diz que é preciso saber encontrar as informações, saber como

apresentar as informações e saber como as informações serão usadas. Davenport (1998, p. 173) diz que o mais importante é identificar todos os passos de um processo informacional, ou seja, todas as fontes envolvidas, todas as pessoas que afetam cada passo, todos os problemas que surgem para enfim poder indicar o caminho para as mudanças necessárias ao bom andamento do processo.

Davenport *et al* (2004, p. 17) diz que uma das ferramentas mais simples de gestão da informação é o que ele chama de “mapa de informações”, que indica aos membros de uma empresa onde se encontram tipos específicos de informação. Tais mapas são simples, baratos e aparentemente óbvios. Porém, são bastante raros de serem encontrados, o que mostra o quanto a gestão da informação é pouco praticada. Ele diz ainda que a maioria dos mapas existentes indica apenas uma parte da informação de uma organização, pois de acordo com ele, um mapeamento completo seria uma iniciativa muito ambiciosa. Porém, apesar de o mapeamento ser algo trabalhoso, a busca por informações que ainda não foram mapeadas se mostra um processo bem mais trabalhoso e que envolve ainda mais mão de obra.

O processo de gerenciamento da informação é vital para a tomada de decisão e planejamento estratégico nas organizações, bem como para a sua disseminação. Beuren (2011, p. 60) afirma que “não existe um procedimento padrão nas organizações no que concerne à divisão das funções do gerenciamento da informação na fase de execução da estratégia”. Porém, ela relata alguns elementos que costumam fazer parte dos processos de gestão da informação. Algumas vezes esses elementos possuem outras terminologias, porém aqui será usado os classificados por Beuren (2011). São eles:

- **Banco de dados:** É comum nas empresas haver nas empresas uma estrutura onde os dados são armazenados. A identificação, aquisição, organização e armazenamento de materiais gerados dão origem a

forma com que essas informações serão arquivadas. Segundo Beuren (2011, p. 60) é corriqueiro nas empresas “o acesso a um banco de dados, com base no qual as diversas áreas podem vir a extrair seus dados, uma vez que ele assegura uma independência entre as informações dos arquivos e os sistemas aplicativos”. Ou seja, a estrutura de dados e os programas podem ser modificados de forma independente um do outro. A principal função de um banco de dados é viabilizar a disponibilização mais rápida dos elementos básicos ao processamento e geração de informações. Beuren (2011, p. 61) diz que “se o banco de dados funcionar como um elemento catalisador, ele poderá eliminar a redundância de dados dentro e fora da empresa”.

- **Profissionais responsáveis pelo banco de dados e pela tecnologia de informática.** O conjunto de dados disponibilizados pelos profissionais responsáveis pelo desenvolvimento, implementação e manutenção do banco de dados nem sempre atende as necessidades dos usuários. Isso se dá em função da baixa interação desses profissionais com as áreas usuárias e os responsáveis pela tecnologia da informação. É possível perceber também que em virtude da falta de alguém que possa ajudar o usuário a encontrar a informação de que precisa, há uma tendência que vem crescendo onde os próprios usuários fazem sozinhos suas consultas *on-line* aos bancos de dados. Isso acarreta um maior investimento nos profissionais ligados aos bancos de dados e a tecnologia da informática para propiciarem esse “auto-serviço” do usuário. Porém, Beuren (2011, p. 62) afirma que:

O desenvolvimento de serviços e produtos de informação, bem como sua disseminação e distribuição, requerem um conhecimento profissional específico sobre tecnologia da informação, raramente encontrado no primeiro

grupo (responsáveis pela criação e manutenção do banco de dados). De outra forma, os profissionais de informática, normalmente, não tem domínio sobre as tarefas de identificação e aquisição de dados e informações. Assim, se a empresa deseja ser impulsionada em direção a seus objetivos estratégicos, ela precisa investir recursos e esforços, para unir conhecimento das mais diversas áreas relacionadas à produção de serviços e produtos de informação.

- **Áreas usuárias da informação:** Infelizmente, muitas empresas não se detém nas necessidades das áreas usuárias da informação. As necessidades dos diversos tipos de profissionais são muito diferentes para serem atendidas apenas pelos responsáveis dos bancos de dados e a área de informática. Há inúmeras mudanças internas e externas à empresa e as mesmas acontecem em uma velocidade bastante grande, impossibilitando os profissionais responsáveis pelos bancos de dados de estruturar os dados com os recursos disponíveis na organização. O processo de planejamento de um sistema de informação deve levar em consideração todas as variáveis e necessidades de seus usuários. Porém, usuários internos, departamentos e a própria organização geralmente dispõem de recursos, tanto humanos quanto financeiros, para o desenvolvimento de novos sistemas de informação que levem em consideração suas necessidades e desejos. Beuren (2011, p. 64) afirma que dessa forma “o planejamento ajuda na concepção, exibição e seleção de sistemas de informações potenciais a serem desenvolvidos para a organização”.
- **Rede informal de informações:** Em função de os sistemas de informação não cumprirem seu papel a contento por não estarem preparados para atender as demandas de informação de seus usuários, esses

usuários acabam por buscar as informações de que necessitam em outras fontes, gerando suas próprias redes de informação. Geralmente essas redes são formadas por profissionais que estão lotados nas próprias áreas usuárias. Beuren (2011, p. 64) fala que as áreas usuárias podem “além de criar suas próprias redes formais de fornecedores de informação, recorrer a redes informais de informação, que acabam fortalecidas, especialmente, em grandes empresas”. Beuren (2011, p.64) afirma ainda que:

É imperativo, então, que o impacto dessa nova percepção seja contemplada no gerenciamento da informação, não apenas na fase de elaboração da estratégia empresarial, mas também no momento de traduzir definições estratégicas em execução, isto é, na fase de operacionalização da estratégia. Talvez uma definição mais acurada das necessidades de informações das áreas usuárias possa, se não eliminar, minimizar a criação de redes informais de informações.

Assim, os elementos mostrados (banco de dados, profissionais responsáveis pelo banco de dados e pela tecnologia de informática, áreas usuárias da informação e rede informal de informações) devem fazer parte da análise dos processos de gestão da informação. Ao levar em consideração esses elementos, o planejamento estratégico da gestão da informação tem mais chances de atender seus objetivos.

Vergueiro (2002, p. 15) define fatores que influenciam os serviços de informação e fazem com que eles tenham sua importância destacada no mundo atual. São eles:

- **Tecnológicos:** Os avanços tecnológicos tornaram possíveis inúmeras formas na área da ciência da informação. As bibliotecas eletrônicas, virtuais, digitais ou sem muros têm se tornado uma realidade e vem sendo objeto de estudos no mundo inteiro. Com a

multiplicação de novos conceitos e denominações, Vergueiro (2002, p.15) afirma que com isso há o “surgingo de bibliotecas acessíveis *on-line*, dispensando a presença física do usuário e algumas vezes dispensando a própria existência física da coleção”.

- **Econômicos:** Em função do alto preço dos materiais impressos, custo com assinaturas de periódicos, etc, manter um acervo físico atualizado nas instituições de informação ficou bastante dificultado. Enquanto, que a oferta de produtos de informação cresceu muito, o que fez com que os preços das publicações eletrônicas caíssem substancialmente. Dessa forma, o número de publicações eletrônicas vem crescendo dentro das instituições, fazendo com que diminua a pressão dos materiais impressos sobre os orçamentos.
- **Políticos:** O mundo vive em um momento de unificação e desenvolvimento de legislações ligadas à área de informação, visando ajustá-las às novas condições políticas. Esse contexto ainda enfrenta muitos problemas ligados à responsabilidade legal, infrações de direitos autorais, pirataria, violação de privacidade, etc. Há ainda um longo caminho a ser percorrido no campo político das legislações da área da informação.
- **Sociais:** O meio acadêmico parece viver duas emoções contraditórias em relação aos avanços nos serviços de informação. Por um lado, se encontram amedrontados pela complexidade e sofisticação das recentes ferramentas informacionais. Enquanto que de outro lado, estão fascinados pela velocidade dessas tecnologias na identificação e recuperação de dados. No entanto, a medida que o conhecimento a respeito desse avanço aumenta, o uso dos meios eletrônicos também cresce. Assim, as exigências de informações

feitas as instituições ganham nova importância, tornando-se mais complexas e difíceis de serem respondidas. Bibliotecas, centros de documentação e informação em geral precisam adaptar-se às exigências que vêm surgindo. Vergueiro (2002, p. 16) diz que “os profissionais que prestam serviços informacionais devem conhecer as diferentes propostas para qualidade existentes, de modo a adequá-las aos produtos e serviços que colocam a disposição do público”. Infelizmente, porém, os programas de qualidade ou o que se denomina de gestão da qualidade, aplicação ou busca da qualidade vem sendo aplicados apenas em melhorias pontuais e muitas vezes em partes não essenciais do processo e não conseguem avançar além das necessidades imediatas. Há o fato de que poucos responsáveis por instaurar processos para a implantação da qualidade realmente se preocupam com a qualidade. A maioria visa apenas diminuir custos e aumentar os lucros. Mas há também os que realmente possuem a preocupação louvável com a melhoria da qualidade de seus serviços ou produtos e alcançam resultados positivos, porém limitados. Há na literatura profissional diversos modelos de Teorias da qualidade que podem ser implementados nas organizações. De acordo com Vergueiro (2002):

Isso significa dizer que qualquer gerente ou profissional interessado na incorporação da filosofia da qualidade aos produtos que coloca no mercado, ou aos serviços que disponibiliza a seus clientes, necessitará obter um conhecimento mais sólido sobre as diversas possibilidades para isso, bem como sobre os diversos instrumentos que podem ser utilizados na implementação da qualidade. Somente assim lhe será possível optar pela estratégia que melhor responderá a suas necessidades.

Há ainda as novas tecnologias que vem surgindo e dando suporte para que o processo de disseminação da informação se desenvolva e que devem ser levadas em consideração na gestão da informação. Bittencourt et al (2010, p. 19) afirma que

Na administração pública, o desenvolvimento das novas tecnologias, e em especial da internet, tem possibilitado mudanças fundamentais no relacionamento entre os governos e seus cidadãos, na medida em que permite a disseminação de informações de maneira ágil e precisa, além da oferta de serviços cada vez mais eficientes e eficazes.

Mas, Bittencourt et al (2010, p. 20) diz ainda que “à medida que os serviços oferecidos pelo Estado, por meio da internet forem aumentando, eles também tendem a criar uma divisão crescente entre os que têm e os que não têm acesso à internet”. Ou seja, quanto mais os serviços são oferecidos apenas pela internet, mais pessoas que não tem acesso a internet são prejudicadas por esse fato pois deixam de obter esses serviços. Takahashi (2000, p. 7) afirma que “O maior acesso à informação poderá conduzir a sociedades e relações sociais mais democráticas, mas também poderá gerar uma nova lógica de exclusão, acentuando as desigualdades e exclusões já existentes”. De acordo com Bittencourt et al (2010, p. 21)

O maior desafio das iniciativas voltadas para a difusão das tecnologias da informação é garantir a equidade de participação, por meio do acesso à informação à infraestrutura física e da capacitação dos diferentes substratos da população no uso e domínio das tecnologias.

Dessa forma parece fundamental que se garanta a inclusão digital a toda a população, proporcionando assim uma garantia de maior acesso à informação. Silva Filho (2003, p. 59) defende que “Três pilares formam um tripé fundamental

para que a inclusão digital aconteça: TIC's, renda e educação". Sorj (2003, p.59) afirma que:

A exclusão digital possui forte correlação com as outras formas de desigualdade social, e, em geral, as taxas mais altas de exclusão digital encontram-se nos setores de menor renda. A desigualdade social no campo das comunicações, na sociedade moderna de consumo de massas, não se expressa somente no acesso ao bem material – rádio, telefone, televisão, Internet –, mas também na capacidade do usuário de retirar, a partir de sua capacitação intelectual e profissional, o máximo proveito das potencialidades oferecidas por cada instrumento de comunicação e informação.

Ou seja, não basta ter acesso ao meio físico no que diz respeito as TIC's. É necessário que se tenha

Porém, enquanto ainda há dificuldades na inclusão digital total, faz-se importante manter abertos outros canais de comunicação entre a população e o governo, como o contato direto e presencial bem como o atendimento via telefone.

Na esfera pública, em relação ao uso da informação pelo cidadão, há diversos meios em que as informações circulam até chegar à sociedade. Rodas (2009), afirma que a "relação governo- cidadão na formulação de políticas públicas pode seguir três fluxos de informação". Os mesmos são mostrados na

Figura 5:

Figura 5 - Níveis de interação governo-cidadão



Fonte: Rodas (2009, p. 27)

De acordo com Rodas (2009) o tipo de fluxo adotado indica o nível de engajamento que o estado democrático mantém com a sociedade. Ele divide os fluxos de informação da seguinte forma:

- Informação (transparência): O governo produz a informação e dissemina para a sociedade. A sociedade nesse caso é o agente passivo que atua apenas como consumidora dessa informação, tendo menor participação e sendo pouco influente.
- Consulta (*feedback*): O governo produz e dissemina a informação e recebe o *feedback* da população, que é

averiguado para o alinhamento dos processos governamentais. Porém, as decisões e formulações políticas continuam centralizadas no governo.

- c) Participação ativa: relacionamento aberto entre governo e cidadão baseado em parceria, onde os elementos dessa parceria garantem o diálogo na formulação, crítica e revisão constante dos processos políticos. Nesse fluxo de informação a sociedade participaativamente.

### **2.4.1 Qualidade da informação**

Um fator de bastante importância e que deve ser levado em consideração ao se falar de gestão da informação é a qualidade da informação. Vergueiro (2002, p. 11) afirma que “a busca da qualidade é provavelmente uma das marcas características da segunda metade do século XX”. Ele afirma, em relação às questões referentes à qualidade, que:

Nunca antes essas questões estiveram tão presentes nas preocupações dos seres humanos.

Nunca antes o interesse pela melhoria da qualidade atingiu uma variedade tão grande de indivíduos, abrangendo desde o mais ordinário cidadão até àqueles responsáveis por processos de gerenciamento de importantes organizações da área governamental ou iniciativa privada. Sinal dos tempos talvez.

A qualidade parece ser fator relevante de exigência nos dias de hoje em qualquer nível de produto ou serviço. Não seria diferente com os serviços de informação. Vergueiro (2002, p.12) diz que a “existência generalizada de um nível maior de exigência quanto à qualidade de produtos, serviços e padrões de vida em geral, principalmente em países mais desenvolvidos, mas não somente neles, é talvez um dos aspectos mais positivos deste final de século”. Porém, a

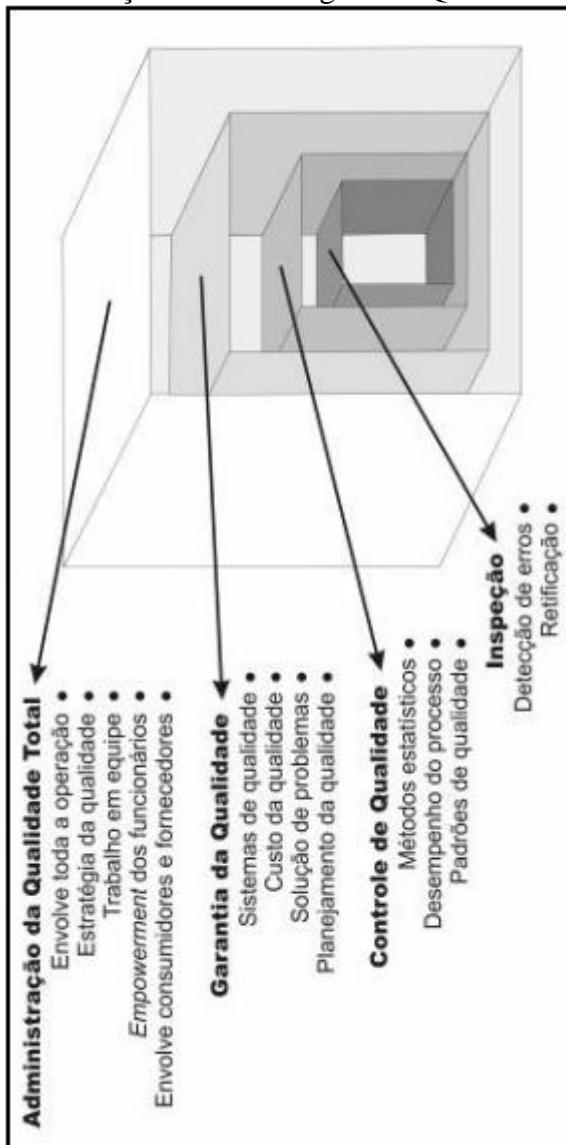
discussão sobre qualidade da informação é algo bastante conturbado. Há muitas percepções no meio científico a respeito do tema que demonstram dificuldades em delimitar o conceito bem como definir critérios de avaliação da qualidade. Sordi ( 2008, p. 29) afirma que

Tal dificuldade não deve ser motivo para que não se atenha à questão da qualidade da informação do ponto de vista da administração, pelo contrário, deve ser um estímulo ao seu estudo e compreensão em decorrência da importância crescente desse ativo, sobretudo, nas organizações com estratégia baseada em conhecimento

Como foi mencionado anteriormente, há inúmeras percepções em torno do tema e podem ser encontradas na literatura várias denominações para as teorias da qualidade. Contudo, todas elas derivam da evolução do pensamento teórico da ciência administrativa, que buscava considerar o ambiente onde as decisões eram tomadas para adequar as características do momento e espaço às mesmas. Essa conexão entre as várias vertentes de teorias da qualidade com as ciências administrativas se deve à evolução da chamada “Teoria Geral da Administração” ou também conhecida como TGA. A evolução da TGA levou ao surgimento de propostas teóricas que privilegiavam a qualidade como componente essencial no processo administrativo. Há uma grande variedade dessas propostas, pois cada um de seus idealizadores enxerga o ambiente organizacional de forma particular, gerando assim enfoques diferentes sobre suas características. Isso não quer dizer que as diferentes visões estejam em oposição umas às outras. Elas se complementam, onde cada uma visa garantir que suas estratégias e seus benefícios alcançados sejam permanentes.

A Figura 6 mostra a evolução dos modelos da qualidade, apresentando como as diversas ideias foram sendo somadas aos novos conceitos:

Figura 6 - Evolução das Abordagens da Qualidade

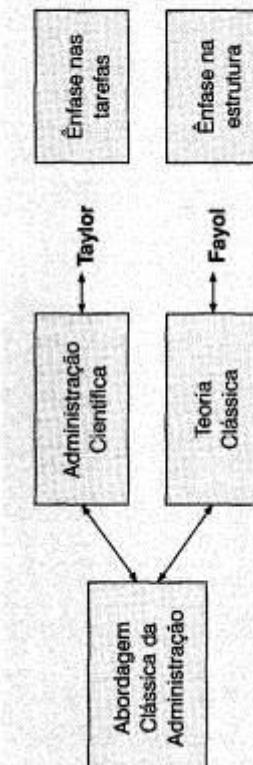


Fonte: Slack et. al. (2008)

Em um universo permeado por várias teorias sobre a qualidade, sobressaiu-se as que se tornaram mais famosas do que outras em função de algumas características como terem sido adotadas por empresas de destaque reconhecido e obtido sucesso, ou ainda alcançarem grandes resultados ou até terem sido responsáveis diretamente pela continuidade da empresa a qual foi aplicada. Geralmente essas teorias acabaram por serem nomeadas com o nome de seu, popularmente conhecido, guru. Ou seja, aquele que desenvolveu a teoria e que posteriormente veio a dar consultorias em razão do sucesso alcançado com a mesma. Dessa forma, é importante destacar os nomes de George E. Mayo, Edward Deming, Joseph M. Juran e Philip B. Crosby.

Há ainda que se levar em consideração as propostas teóricas que vieram antes do movimento pela qualidade, o que o influenciou e potencializou o seu crescimento. Uma delas é a “Escola Clássica” de administração que foi encabeçada por Winston Frederic Taylor e Henri Fayol. Há ainda a “Escola de Relações Humanas” onde seu maior expoente foi Elton Mayo.

- a) **Taylor e Fayol:** de acordo com Chiavenato (2003, p. 48) Taylor iniciou a chamada Escola da Administração científica, que se preocupava “em aumentar a eficiência da indústria por meio da racionalização do trabalho do operário” enquanto que Fayol desenvolveu a chamada Teoria Clássica que se preocupava “em aumentar a eficiência da empresa por meio de sua organização e da aplicação de princípios gerais da Administração em bases científicas”. Tanto as ideias de Taylor quanto as de Fayol deram origem a chamada Abordagem Clássica da Administração. A Figura 7 mostra os desdobramentos da abordagem clássica.

**Figura 7 - Desdobramento da abordagem clássica**

FONTE: Chiavenato (2003, p. 49)

Taylor pretendia “aumentar a produtividade da empresa por meio do aumento de eficiência no nível operacional”. Ou seja, se preocupava basicamente com tempos e movimentos dos operários. Taylor, segundo Vergueiro (2002, p. 21) defendia a “necessidade de

especialização de funções, para obtenção de melhores resultados e menor custo de esforços humanos e de recursos físicos, materiais e financeiros”. A teoria Clássica de Fayol dirigia suas atenções para a estrutura organizacional, para os elementos da Administração, os princípios gerais da Administração e a departamentalização. Segundo Vergueiro (2002, p. 22), Fayol preferiu ao invés de concentrar-se no controle de tempos e processos, ressaltar de forma “esquemática e estruturada as funções que caracterizam o administrador”. Para Fayol, o ato de administrar pode se caracterizar como sendo as funções de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar, ou o conhecido POC3. Dentre os aspectos do trabalho de Fayol, os mais conhecidos são a sua proposição dos “14 Princípios Gerais da Administração” (que são mostrados no quadro que aparece em seguida) e na sua ênfase no papel dos administradores em exercerem sua função profissional para o sucesso das organizações da qual fazem parte. No que tange o papel dos administradores, Fayol enfoca principalmente a importância de serem possuidores de qualidades intelectuais, as quais lhes possibilite compreender e aprender com as situações que venham a se encontrar e que tenham discernimento para poderem escolher a melhor alternativa e assim tomarem decisões rapidamente e com agilidade mental. Vergueiro (2002, p. 23) afirma que para Fayol, ainda se faz necessário que os administradores tenham qualidades morais, o que lhe daria “energia, firmeza de caráter, coragem para aceitar responsabilidades, iniciativa nas decisões, tato para lidar com subordinados, etc.” Esse ponto abordado por Fayol, é uma de suas contribuições que mais apresenta reflexos nas propostas de Gestão da Qualidade.

#### Quadro 7 - Princípios Gerais da Administração

1. **Divisão do Trabalho:** especialização dos trabalhadores e gerentes para aumentar a eficiência;
2. **Autoridade e Responsabilidade:** o direito de dar ordens e o poder de esperar obediência; responsabilidade é uma consequência natural da autoridade;
3. **Disciplina:** obediência, aplicação, energia, comportamento e respeito de acordo com os acordos estabelecidos entre a organização e seus empregados;
4. **Unidade de Comando:** cada empregado deve receber ordens de apenas um superior;
5. **Unidade de Direção:** uma cabeça e um plano para cada grupo de atividades que tenham o mesmo objetivo;
6. **Subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais;**
7. **Remuneração do Pessoal:** deve ser justa e garantir satisfação para os empregados e a organização;
8. **Centralização:** um conceito relativo (a centralização) que pode ser aplicado de acordo com as circunstâncias;
9. **Cadeia Escalar:** a linha de autoridade;
10. **Ordem:** um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar;
11. **Eqüidade:** amabilidade e justiça;
12. **Estabilidade e duração (num cargo) do pessoal:** a rotação tem um impacto negativo sobre a eficiência da organização;
13. **Iniciativa:** a capacidade de visualizar um plano e assegurar seu sucesso;
14. **Esírito de Equipe:** harmonia e união entre as pessoas são grandes forças para a organização

Fonte: Vergueiro (2002, p. 23)

- **Mayo:** George Elton Mayo é considerado o fundador da Escola de Relações Humanas de Administração e de acordo com Chiavenato (2003, p. 101) a Escola de Relações Humanas de Administração ou também chamada de Escola Humanística de Administração “foi um movimento de reação e oposição à Teoria Clássica da Administração”. Chiavenato (2003, p. 102) diz ainda que “a Teoria das Relações Humanas nasceu da

necessidade de corrigir a tendência a desumanização do trabalho com a aplicação de métodos científicos e precisos". Mayo pretendia verificar se a produtividade dos trabalhadores relacionava-se diretamente às condições físicas do trabalho. A partir de seus estudos, ele percebeu que as condições adversas as quais os operários eram expostos influenciavam diretamente na produção. Dava-se aí o início de uma nova teoria calcada em valores humanísticos na Administração, deslocando a preocupação colocada na tarefa e na estrutura para a preocupação com as pessoas. Chiavenato (2003, p. 111) afirma que dessa forma, novas variáveis foram inseridas no vocabulário da administração como:

“a integração social e o comportamento social dos empregados, necessidades psicológicas e sociais e a atenção para novas formas de recompensas e sanções não materiais, o estudo dos grupos informais e da chamada organização informal, o despertar para as relações humanas dentro das organizações, a ênfase nos aspectos emocionais e não racionais do comportamento das pessoas e a importância do conteúdo do cargo para as pessoas que os realizam”.

O quadro a seguir mostra uma comparação entre a Teoria Clássica e a Teoria das Relações Humanas, apontando as principais características de cada uma delas:

Quadro 8 - Teoria Clássica X Teoria das Relações Humanas

Teoria Clássica	Teoria das Relações Humanas
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trata a organização como uma máquina</li> <li>▪ Enfatiza as tarefas ou a tecnologia</li> <li>▪ Inspirada em sistemas de engenharia</li> <li>▪ Autoridade centralizada</li> <li>▪ Linhas claras de autoridade</li> <li>▪ Especialização e competência técnica</li> <li>▪ Acentuada divisão do trabalho</li> <li>▪ Confiança nas regras e nos regulamentos</li> <li>▪ Clara separação entre linha e staff</li> <li>▪ <i>Homo Econômicus</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trata a organização como grupos de pessoas</li> <li>• Enfatiza as pessoas</li> <li>• Inspirada em sistemas de psicologia</li> <li>• Delegação plena de autoridade</li> <li>• Autonomia do empregado</li> <li>• Confiança e abertura</li> <li>• Ênfase nas relações humanas entre os empregados</li> <li>• Confiança nas pessoas</li> <li>• Dinâmica grupal e interpessoal</li> <li>• Homem Social</li> </ul>

Fonte: Adaptado Chiavenato (2003, p. 110)

A Teoria das Relações Humanas e seu enfoque humanístico é bastante enfatizado na gestão da qualidade. É possível perceber em diversos momentos a correlação entre as descrições feitas por Mayo e sua equipe nos grupos primários das organizações e as propostas de trabalho em equipe e dos círculos da qualidade, mostradas pelos teóricos nomeados a seguir:

- **Deming:** Dr. W. Edwards Deming é o mais conhecido guru da qualidade no mundo inteiro. Ele é considerado o pai da moderna revolução da qualidade. Deming possuía formação na área de estatística e de acordo com Vergueiro (2002, p. 25) “foi um entusiasta do controle estatístico dos processos de produção (...) defendendo que todos os processos devem ser controlados a fim de se poder identificar o quanto os objetivos propostos foram atingidos”. Ele enfatizava os aspectos humanos

das organizações produtivas, pois acreditava que grande parte das dificuldades encontradas aconteciam mais em função de processos defeituosos do que por culpa dos trabalhadores. Deming definiu uma lista com os “14 pontos para a qualidade”. Essa lista apresenta proposições que definem basicamente sua proposta administrativa e mostra pontos necessários para que se garanta a implementação da qualidade total e se caminhe para a constante melhoria da produtividade. Os 14 pontos para a qualidade de Deming são mostrados por Vergueiro (2002, p. 25) no quadro mostrado a seguir:

**Quadro 9 - Os 14 pontos da qualidade de Deming**

1. Criar e publicar a todos os funcionários uma declaração dos objetivos e propósitos da empresa ou outra organização. A gerência deverá demonstrar constantemente seu comprometimento para com esta declaração;
2. Aprender a nova filosofia;
3. Entender o propósito da inspeção para o melhoramento do processo e para a redução de custos;
4. Suspender a prática de aprovar compras apenas na base do preço;
5. Aperfeiçoar sempre e constantemente o sistema de produção e serviço;
6. Instituir o treinamento;
7. Criar e instituir lideranças;
8. Eliminar o medo. Criar confiança. Criar um clima para inovação.;
9. Otimizar os esforços grupais das áreas de assessoria em relação à consecução dos objetivos e propósitos organizacionais;
10. Eliminar a exortação para a força de trabalho;
11. a) Eliminar as cotas numéricas para a produção. Aprender e instituir métodos de melhoramento;
  - b) Eliminar o gerenciamento por objetivo. Aprender capacidades do processo e como melhorá-los;
12. Remover as barreiras que roubam às pessoas seu direito de se orgulhar do trabalho realizado;
13. Encorajar a educação e o autodesenvolvimento de todos;
14. Trabalhar para realizar a transformação

Fonte: Vergueiro (2002, p. 25)

Deming afirma ainda (Vergueiro, 2002) que a qualidade é uma obrigação de todos, não estando ligada somente às hierarquias superiores. Ele defendia que era necessário que a cúpula assumisse seu papel de líder da qualidade, e assim os subordinados iriam alcançar a confiança necessária de que as propostas são verdadeiramente duradouras e que o compromisso com a qualidade não é apenas entusiasmo passageiro do presidente da organização. Contudo, Deming mostra também que o caminho em direção à qualidade não é um caminho fácil e envolve dificuldades. Ele denomina os obstáculos que as empresas enfrentam para alcançar a qualidade como sendo “as 5 doenças mortais da empresa”. As mesmas são mostradas no quadro a seguir apresentado por Vergueiro (2002, p. 26):

**Quadro 10 - As 5 doenças mortais das empresas**

<ul style="list-style-type: none"><li>1. Falta de constância de objetivos;</li><li>2. Ênfase em resultados a curto-prazo;</li><li>3. Avaliação de desempenho, classificação por mérito ou revisão anual;</li><li>4. Mobilidade da administração superior;</li><li>5. Administração das instituições com base apenas em dados visíveis</li></ul>
---

FONTE: Vergueiro (2002, p. 26)

- 1. Falta de constância de objetivos: É necessário que se tenha objetivos claros. Não é possível realizar um bom trabalho se os objetivos gerenciais mudam a cada instante ou não estão bem claros e divulgados.
- 2. Ênfase em resultados em curto prazo: Há que se ter bom senso ao se estabelecer prazos.
- 3. Avaliação de desempenho, classificação por mérito ou revisão anual: Geralmente o desempenho é conseguido pelo medo, pelo castigo e não pela conscientização.

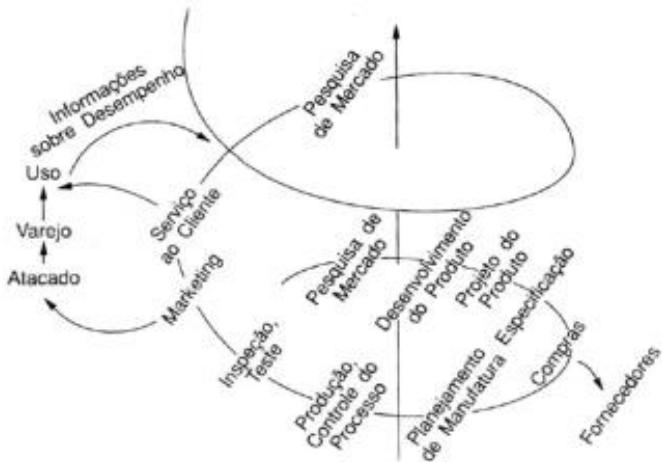
4. Mobilidade da administração superior: A alta direção deve ir aos locais de trabalho para conhecer a raiz dos problemas. É necessário que a administração superior saia a campo e administre a realidade dos fatos e dados.
5. Administração das instituições com base apenas em dados visíveis: se faz necessário uma avaliação além dos números. É preciso que se conheça as características para a boa gestão.

As proposições de Deming foram responsáveis pela virada da indústria Japonesa que se reconstruiu e se desenvolveu após a Segunda Guerra Mundial. Antes a indústria japonesa era conhecida pela má qualidade de seus produtos e por práticas comerciais duvidosas. Após seguir as orientações de Deming, os japoneses reverteram sua reputação no mercado mundial. O Ciclo de Deming ou P-D-C-A (Plan, Do, Check, act) por exemplo, introduz um enfoque sistemático de solução de problemas, o que segundo Vergueiro (2002, p. 26) “institui uma rotina de planejamento, realização, avaliação e ação no tratamento dos problemas relacionados com qualidade”. Deming, além de sugerir o controle dos processos de produção, salientou ainda a necessidade de introduzir a qualidade no próprio produto ou serviço e não só verificar a qualidade no final do processo o quanto de qualidade foi atingido. Ele defendeu ainda atenção especial aos consumidores, a fim de atingir as necessidades dos mesmos. E assim pode ser considerado como vanguarda do movimento mundial de priorização do cliente e de suas necessidades como o eixo que move todas as organizações. Deming afirma que é necessário ir além da ausência total de falhas: “Desempenho e estilo, qualquer que se seja o significado dessas palavras na mente dos consumidores, deve apresentar uma melhoria constante. Zero defeito não é o suficiente” (DEMING, 1997, p. 9)

- **Juran:** Joseph M. Juran, assim como Deming, também esteve ligado à reconstrução da indústria japonesa. Juran (1989) em seu conceito de qualidade define que a mesma possui duas classificações que são: 1) características de produto para atender ao cliente e 2) zero falha. Juran (1989) defende uma trilogia de fatores para a qualidade que contempla:
  1. Planejamento da Qualidade: demonstrando quem são os clientes e quais suas necessidades.
  2. Controle da Qualidade: demonstrando como é garantido que os clientes sejam atendidos.
  3. Melhoria da Qualidade: elaborando planos de ação tangíveis e endereçados.

Além da trilogia, Juran (1991) demonstra em seu espiral do progresso da qualidade que a qualidade é um processo contínuo de atendimentos: internos entre os departamentos da organização a organização alinhada aos seus fornecedores e, desta forma, atende com excelência seu cliente final. O espiral é melhor demonstrado na Figura 8:

**Figura 8 - Espiral do progresso na qualidade**



Fonte: Juran (1991, p. 16)

“Segundo Juran, o gerenciamento da qualidade pode ser obtido utilizando-se os três processos gerenciais conhecidos como trilogia Juran: planejamento, controle e melhoria” (MARSHALL JUNIOR et. al., 2006). Ele ainda desenvolveu uma lista de proposições para orientar os administradores na busca pela qualidade. Essa lista denomina-se “mapa para o planejamento da qualidade” (quality planning road map) e apresenta dez passos a serem seguidos para se implementar programas de qualidade. Albrecht (1993, p. 52) apresenta essas proposições no quadro a seguir:

#### Quadro 11- Mapa para o Planejamento da Qualidade

1. Crie a consciência da necessidade e da oportunidade de melhorar;
2. Estabeleça métodos para melhoramentos;
3. Organize-se para atingir as metas (forme um conselho de qualidade, identifique problemas, selecione projetos, nomeie equipes, designe facilitadores);
4. Forneça treinamento;
5. Execute projetos para resolver problemas;
6. Divulgue os progressos;
7. Dê reconhecimento;
8. Comunique os resultados;
9. Mantenha um sistema de contagem;
10. Mantenha o impulso incorporando o aperfeiçoamento anual aos sistemas e processos regulares da empresa.

Fonte: Albrecht (1993, p. 52)

- **Crosby:** veio depois de Deming e Juran, porém Philip B. Crosby ficou rapidamente conhecido pois defendia a qualidade como objetivo universal, onde cabia aos administradores prover a liderança para que as organizações firmassem um pacto definitivo com a qualidade. Segundo Cruz et al (2006, p.1) Crosby define a qualidade como o “cumprimento dos requisitos, ou seja, qualidade significa entregar exatamente aquilo que os clientes (internos e externos) querem, necessitam e esperam”. De acordo com (Vergueiro, 2002, p. 29):

Crosby define qualidade como o atendimento àquilo que foi especificado pela organização, acreditando que pode ser atingida por um sistema permanente de prevenção de erros, o que vai possibilitar diminuição de custos e economia de recursos.

Cardozo e Wiemes (2013, p.6) afirmam que “Philip B. Crosby criou a prática do zero defeito – que significa, basicamente, acertar de primeira” e que “os custos

acabam aumentando quando o planejamento da qualidade não é feito desde o começo, acarretando retrabalho e prejudicando a produtividade". Ou seja, o lema era a prevenção de problemas, pois com isso diminuíam-se os custos. Cruz *et al* (2006, p.1) diz ainda que Crosby utiliza o “mapeamento dos processos para comparar o fluxo atual com o fluxo ideal e assim otimizar o ordenamento das atividades que compõem o processo”.

Existem vários autores e inúmeras definições de qualidade. Essa dissertação levará em consideração as definições citadas nos parágrafos anteriores para o desenvolvimento dela.



## METODOLOGIA

Ao começar a escrita do trabalho em questão foram levados em consideração um dos conceitos básicos defendidos por Eco (2009, p. 5), onde:

elaborar uma tese significa: (1) identificar um tema preciso; (2) recolher documentação sobre ele; (3) pôr em ordem esses documentos; (4) reexaminar em primeira mão o tema à luz da documentação recolhida; (5) dar forma orgânica a todas as reflexões precedentes; (6) empenhar-se para que o leitor compreenda o que se quis dizer e possa, se for o caso, recorrer à mesma documentação a fim de retornar o tema por conta próprio.

De acordo com Sellitz e alii *apud* Marconi e Lakatos (2010, p. 2) a finalidade da pesquisa é “descobrir respostas para questões, mediante a aplicação de métodos científicos”. Enquanto que Bunge *apud* Marconi e Lakatos (2010, p. 2) diz que as finalidades para a pesquisa são a acumulação e a compreensão dos fatos levantados.

Dessa forma, a metodologia do trabalho transcorreu inicialmente por pontos básicos nos quais se identificou o tema de grande importância social na atualidade que é o de transparência no âmbito do Poder Público e se ela vem atingindo seu objetivo de informar ao cidadão a respeito de todas as ações efetuadas pelo Governo. Assim, a finalidade dessa pesquisa seguindo o que diz Sellitz e alii *apud* Marconi e Lakatos (2010) foi a de encontrar respostas, mediante métodos científicos para as questões relativas às dificuldades encontradas por quem busca por informações de direito do cidadão nos portais de transparência e meios de divulgação das mesmas. Após a identificação e formulação do tema e problema de pesquisa, foram definidos os objetivos gerais e específico para o posterior delineamento da pesquisa em si.

Com os objetivos já definidos, iniciou-se então o levantamento de dados que segundo Marconi e Lakatos (2010, p. 48) “é o primeiro passo de qualquer pesquisa científica” em busca de atingir o que Bunge *apud* Marconi e Lakatos (2010, p. 2) defende como sendo a finalidade da pesquisa que é a acumulação e a compreensão dos fatos levantados. O levantamento de dados pode ser feito de duas maneiras: pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. De acordo com Oliveira (1999, p. 119), a pesquisa bibliográfica não deve ser confundida, como acontece frequentemente, com a pesquisa de documentos.

Oliveira (2004, p. 119) diz que a pesquisa documental pode ser realizada em bibliotecas, bem como em institutos e centros de pesquisas, museus, acervos particulares, além de locais que possam servir como fonte de informações para a busca de documentos, no sentido de possibilitar o encontro de um vasto número de informações que possam comprovar a existência ou não de determinada hipótese que é ou foi objeto de estudo de outros pesquisadores. Neste projeto a pesquisa documental compreendeu análise de leis e/ou documentos que deram origem à Lei de acesso à Informação. Nessa fase da pesquisa foi possível identificar todo o histórico de leis, decretos e medidas provisórias que vieram dar origem a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação ou também conhecida como LAI.

A pesquisa bibliográfica, de acordo com Oliveira (1999, p. 119), tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizaram sobre determinado assunto ou fenômeno. A pesquisa bibliográfica que deu suporte para o melhor entendimento e execução final do modelo proposto trabalhou os assuntos ligados ao Poder Público em relação ao histórico e à atual situação das formas de divulgação de seus atos para a população. Outro assunto abordado na pesquisa bibliográfica foram os tipos de controle existente e em especial o Controle Social, identificando sua

importância e como ele é feito pela população. A modelagem de processos também foi tema de pesquisa bibliográfica, pois a mesma auxiliou no desenvolvimento do modelo proposto.

A fase seguinte da pesquisa foi a aplicação dos instrumentos de coleta de dados. Como universo de pesquisa para aplicação dos instrumentos, temos os integrantes dos Observatórios Sociais e os cidadãos que estão ou cadastrados nos OS ou que fazem parte das *fan pages* dos OS nas redes sociais. Para selecionar os Observatórios sociais que participariam dessa pesquisa levou-se em conta alguns pontos. São eles:

- a. Popularidade na rede social *Facebook*.  
(Possuírem mais de 500 curtidas);
- b. Possuírem site próprio do Observatório.

Fazendo um levantamento com os Observatórios Sociais listados no portal eletrônico da rede Observatório Social do Brasil, encontrou-se ao todo 96 observatórios espalhados por todo o País. Em 23 de março de 2015 foi apurado um ranking dentre os Observatórios Sociais que possuíssem essas características citadas. Chegou-se ao número de 11 Observatórios. Eram eles:

1. São José (SC) - 3.470 curtidas.
2. Londrina (PR) - 3.077 curtidas
3. Lajeado (RS) - 2.143 curtidas
4. Itajaí (SC) – 1.467 curtidas
5. Rondonópolis (MT) - 1.311 curtidas
6. Foz do Iguaçu (PR) – 911 curtidas
7. Campos Gerais (PR) – 890 curtidas
8. Brasília (DF) – 859 curtidas
9. Itu (SP)- 858 curtidas

10. Florianópolis (SC) – 792 curtidas

11. Brusque (SC) – 531 curtidas

Porém, no transcorrer dos contatos feitos com os Observatórios Sociais para efetuar o convite para a participação na pesquisa aconteceram algumas limitações de pesquisa que impossibilitaram a participação de 3 dos OS selecionados. O Observatório Social de Lajeado e Itu não responderam às tentativas de contatos da pesquisadora. O Observatório Social de Londrina não encaminhou declaração de consentimento, exigida pelo comitê de ética para a participação na pesquisa. Dessa forma, os Observatórios Sociais que aceitaram e se dispuseram a participar deste projeto foram os de São José (SC), Itajaí (SC), Rondonópolis (MT), Foz do Iguaçu (PR), Campos Gerais (PR), Brasília (DF), Florianópolis (SC) e Brusque (SC), totalizando ao final 8 observatórios participantes do projeto.

Com os integrantes dos Observatórios Sociais a coleta de dados se deu por meio de entrevistas focalizadas com certo nível de estruturação dada por meio de um roteiro, podendo se caracterizar em parte também como entrevista por pautas.

Para Gil (1999, p. 117) entrevista se define como

A técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção de dados que interessam a investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação.

Gil (1999, p. 118) diz ainda que a entrevista traz uma série de vantagens. Dentre as mesmas, Gil destaca a possibilidade de obtenção de dados que dizem respeito aos mais variados aspectos sociais, bem como a obtenção de dados mais profundos em relação ao comportamento humano. Outra

vantagem apontada por Gil é que os dados obtidos podem ser classificados e qualificados.

Uma entrevista focalizada, de acordo com Gil (1999, p. 120) enfoca um tema específico. Ao entrevistado é permitido que ele fale livremente a respeito de um tema específico. Porém, quando este se afasta do assunto central é primordial que o entrevistador retome o foco que deve ser abordado. Enquanto que em uma entrevista por pautas existe certo grau de estruturação, já que o entrevistador irá se guiar por uma relação de pontos de seu interesse que deverão ser explorados durante o decorrer da entrevista.

Sendo assim, as entrevistas com os integrantes dos Observatórios Sociais tiveram um roteiro a ser seguido que a definiu como entrevista por pautas. Porém, os entrevistados poderiam falar livremente se o acharem conveniente a respeito dos temas que foram abordados, o que também a caracterizou como uma entrevista focalizada.

Com os cidadãos que estiverem presente nos cadastros dos Observatórios Sociais ou fizerem parte das *fan pages* dos OS nas redes sociais a coleta de dados se deu por meio da aplicação de questionários estruturados.

De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p. 86)

Questionário é um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador. Em geral, o pesquisador envia o questionário ao informante pelo correio ou por um portador; depois de preenchido, o pesquisado devolve-o do mesmo modo.

No caso deste projeto, os questionários estavam estruturados na forma de múltipla escolha. Marconi e Lakatos (2010, p. 91) dizem que perguntas de múltipla escolha são “perguntas fechadas, mas que apresentam uma série de possíveis respostas, abrangendo várias facetas do mesmo

assunto”. Dessa forma o questionário ofereceu para cada pergunta uma possibilidade de em torno de quatro alternativas.

Esses dois instrumentos de coleta (entrevistas e questionários) contribuíram para a identificação das necessidades dos participantes ao buscarem por informações no âmbito da Administração Pública. Com os dois instrumentos de coleta de dados (guia para a entrevista e questionário) definidos, os mesmos seguiram para aprovação no comitê de ética da UDESC.

Após passar pelo comitê de ética e ter sido aprovado e também com a autorização das autoridades responsáveis, as entrevistas começaram a acontecer bem como os questionários foram encaminhados aos cidadãos por e-mail contido nos cadastros do mesmo junto ao OS ou divulgados nas *fan pages* dos OS selecionados. Os questionários de pesquisa aplicados buscaram identificar os perfis dos respondentes e de que modo eles buscavam as informações nos portais de transparência, quais eram os dados buscados, se os mesmos estavam sendo atendidos de forma satisfatória, quais as necessidades reais de informação, quais as sugestões para aprimorar os portais, etc. As respostas deveriam ser entregues pelos entrevistados da mesma forma que receberam.

De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p. 86) “Em média, os questionários expedidos pelo pesquisador alcançam 25% de devolução”. Dessa forma, pretende-se alcançar pelo menos o recebimento de  $\frac{1}{4}$  dos questionários enviados.

Em seguida foram feitas as transcrições das entrevistas e a tabulação dos dados obtidos através da aplicação dos questionários. Com a transcrição das entrevistas e a tabulação dos dados pronta, foi possível identificar as falhas encontradas pelos cidadãos nos Portais de transparência bem como verificar de que forma isso poderia ser melhorado e se a forma de divulgação está acontecendo de forma eficiente e eficaz.

Na análise dos dados, optou-se por fazer uma análise qualitativa, e não apenas quantitativa. Dessa forma o

desenvolvimento desse projeto caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, pois de acordo com Strauss e Corbin (2008, p. 23) o termo diz respeito à “qualquer tipo de pesquisa que produza resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou de outros meios de quantificação”. Eles dizem ainda que a pesquisa qualitativa pode conter dados que sejam quantificados, mas que “o grosso” da análise é interpretativa.

A partir das conclusões obtidas levando-se em consideração toda a pesquisa documental e bibliográfica bem como as respostas obtidas na aplicação das entrevistas e dos questionários, iniciou-se então a construção de um modelo de gerenciamento de informações públicas sob a ótica da lei de acesso à informação. O modelo proposto pretende sanar os problemas encontrados pelos cidadãos pesquisados ao utilizar os portais de transparência, melhorar a divulgação das informações públicas, adequar o meio de publicação de acordo com as necessidades dos cidadãos, etc. O modelo de processo proposto tem a intenção, a partir das conclusões obtidas com a aplicação dos questionários, oferecer diretrizes para que haja realmente a publicação de informações públicas, e não apenas de dados puros que impossibilitem um maior entendimento do que realmente acontece. O objetivo desse projeto é a geração de um modelo de processo de trabalho que possibilite à Administração Pública oferecer informações já processadas e de forma minuciosa, para que não haja dúvidas no entendimento da mesma para o cidadão que a procura.

O modelo levou em consideração os resultados obtidos a partir da coleta de dados. A mesma, como já foi falado, compreendeu pesquisa documental, pesquisa bibliográfica, entrevistas e aplicação de questionários.

Este projeto buscou alcançar uma modelagem de processo que atinja de forma genérica (não direcionada) todas as informações que devam ser publicadas pelo Poder Público para apreciação do cidadão. O intento é criar um processo que

possa ser utilizado pelos mais diversos setores na publicação de informações públicas, de forma que ao usar o modelo de processo sugerido o cidadão encontre uma sequência lógica para que ao fazer uso do mesmo, as informações divulgadas façam maior sentido para ele. Pois, não basta divulgar apenas dados que não possuam signos que produzam significado. É necessário haver um processo de tratamento e divulgação de informações com real sentido para qualquer tipo de pessoa que a leia, independente do grau de instrução que o mesmo possua.

### 3 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Com o avanço desse projeto, foi possível perceber a importância da realização de um Controle Social eficiente para que a Lei venha a se efetivar de fato e de forma satisfatória atendendo às necessidades de informação da população. Com base nos estudos realizados foi possível identificar um excelente mecanismo que vem crescendo e se desenvolvendo na busca de se tornar os olhos da população em cima das ações do Poder Público: os Observatórios Sociais. Os mesmos realizam um trabalho de fiscalização do que, onde e como o Poder Público vem agindo. Assim, o OS se mostram como importante fonte para que sejam identificadas as lacunas nas informações divulgadas pela Administração Pública.

Os observatórios Sociais participantes foram selecionados partir de alguns critérios pré-estabelecidos. Foram selecionados os Observatórios Sociais que possuíam site próprio e também se levou em consideração a participação dos mesmos em redes sociais, pois de acordo com Guedes (2013, p. 29):

as Redes Sociais digitais começaram a se tornar armas eficazes na mobilização de pessoas. Hoje, mais que nunca, os grupos agem nas redes sem medo de censura ou repressão. Se fortalecem e lutam por seus ideais, incentivando a participação de pessoas com os mesmos anseios e desejos em comum. Por este motivo, a Internet se torna um meio de comunicação cada vez mais popular.

Optou-se pela rede social *Facebook* e foi analisada a popularidade dos Observatórios Sociais na mesma. O critério adotado foi o número de curtidas nas *fan pages* dos OS. Para desenvolver a pesquisa, foram selecionados os Observatórios que possuíam em sua *fan page* mais de 500 curtidas. Ou seja,

mais de 500 integrantes da rede social que faziam parte também da *fan page* de cada Observatório Social.

A partir dos dados obtidos, foram selecionados oito observatórios sociais. Os mesmos foram numerados de 1 à 8. Os oito observatórios participaram de duas etapas dessa pesquisa. A primeira etapa diz respeito às entrevistas realizadas com membros dos Observatórios Sociais. As mesmas foram realizadas em sua maioria via Skype. A segunda etapa diz respeito aos questionários. A função do Observatório nesse momento foi a de divulgar os links dos questionários em suas *fan pages* no *facebook* para que os participantes desse canal pudessem responder. O software utilizado para que os questionários fossem produzidos de forma digital foi o Lime Survey. O lime Survey é um software livre para aplicação de questionários. O mesmo oferece várias opções como por exemplo se as pesquisas serão acessíveis ao público ou de acesso controlado, através do uso de chaves para cada participante do questionário.

### 3.1 Entrevistas

As entrevistas realizadas tiveram grande contribuição para o desenvolvimento do Modelo proposto. Durante o período de entrevistas foi possível perceber que muitas das respostas dos observatórios sociais às perguntas eram bastante semelhantes ou até se repetiam constantemente. Dessa forma, é possível identificar que os mesmos problemas são enfrentados constantemente pelos Observatórios Sociais na busca do acesso à informação pública.

As duas primeiras perguntas da entrevista diziam respeito ao início das atividades dos observatórios. O objetivo das perguntas era saber como os Observatórios Sociais haviam iniciado suas atividades e o que motivou a sua criação. Nesse momento das entrevistas os observatórios parecem se dividir em duas vertentes de motivação: fatos políticos no município

ligados à corrupção e a vontade de fazer um bom trabalho como o que é realizado por outros observatórios.

Uma das vertentes citadas no parágrafo anterior diz respeito aos fatos políticos de corrupção que aconteceram em suas cidades e que fizeram com que a população se organizasse para fiscalizar as ações da Administração Pública no intuito de controlar os gastos públicos e inibir a corrupção. A partir dessa interação entre a população que tinha o desejo de tomar decisões para barrar os atos corruptos dos políticos, foram criados muitos observatórios sociais.

Outro observatório social que iniciou suas atividades em virtude de acontecimentos políticos foi o de nº6 que relata como motivação de sua criação foram enchentes do final de 2008 e início de 2009, onde houve muitas dispensas dos processos licitatórios, muitas contratações de obras, etc. O entrevistado relata que foram aproximadamente de 200 a 300 processos de compra direta e muita bagunça. Além disso, era ano de eleição e o prefeito estava sendo reeleito, dessa forma a população da cidade estava muito preocupada com o grande número de dispensas de licitação, onde historicamente costuma haver um grande desvio de dinheiro nesses momentos.

Outra vertente de motivação para a criação dos Observatórios Sociais entrevistados é o momento em que as pessoas tomam conhecimento dos Observatórios Sociais já existentes em outros municípios. Ao conhecerem as unidades já existentes, decidem tornar o mesmo numa realidade também para o seu próprio município.

O entrevistado do observatório de nº 1 diz que “quando conheceram esse tipo de instituição foi uma forma de tentar mudar um pouco a ordem das coisas”, enquanto que o entrevistado do observatório nº 7 diz que quando tomaram conhecimento dos observatórios, acharam uma boa ideia a ser praticada. Já o entrevistado do observatório nº8 fala que a motivação inicial foi a ideia de começar a fiscalizar. O entrevistado do observatório nº 4 em sua fala diz que “víamos

algumas coisas acontecendo e mesmo que a gente não tivesse muitos indícios do que ocorria de errado, não é só por isso que um observatório tem que ser constituído”.

Ou seja, um observatório serve também para dizer se o município está indo no caminho certo ou não. Caso verifique que as coisas não estão correndo como deveriam, aí é necessário mobilizar-se para contribuir com ajustes a serem feitos e que façam as coisas caminharem como tem que caminhar. De acordo com o relato do entrevistado do observatório nº 2, a motivação da criação do observatório vem da “necessidade da sociedade em assumir o seu papel de ser protagonista da história e ser dona da empresa chamada Município. Cuidar daquilo que é nosso. Nós nomeamos um gerente e precisamos saber se esse gerente está cumprindo seu papel”.

Há ainda o relato do entrevistado do Observatório nº8 que alia as duas vertentes apresentadas nos parágrafos anteriores, onde diz que o que motivou sua criação foi a conjuntura da Administração Pública Brasileira aliada ao potencial de efetividade da ferramenta “Observatório Social”.

A questão seguinte levantada na entrevista buscava identificar os objetivos dos Observatórios Sociais. Os objetivos parecem ser semelhantes entre os observatórios sociais entrevistados. Os mesmos buscam transparência da Administração Pública bem como que os gastos da mesma sejam efetuados de forma coerente e responsável. Há ainda a busca pela consciência da população em controlar os gastos públicos e efetuar o Controle Social. Vejamos:

O OS nº1 diz que o objetivo principal dos Observatórios Sociais é buscar eficiência nos gastos públicos. Valores buscados e fortemente defendidos são o exercício da cidadania e do Controle Social. O observatório trabalha ainda, na busca de que a sociedade assuma a responsabilidade de auxiliar na fiscalização dos gastos públicos e não deixar essa tarefa apenas nas mãos dos órgãos de controle.

O OS nº2 fala que os objetivos são inúmeros, mas o principal é trabalhar na educação fiscal e para a cidadania bem como buscar a correta aplicação dos recursos públicos. Há ainda um eixo que eles chamam de “ambiente de negócios”, onde eles têm o propósito de estimular as empresas a serem fornecedoras dos órgãos públicos, pois com mais empresas participando dos certames, os possíveis acertos e acordos de compras públicas são minimizados. E há ainda o benefício de que se as compras governamentais e especialmente as municipais são feitas nas empresas locais o recurso permanece na região. Os próprios impostos ficam na região ao invés de serem destinados a outra localidade caso os fornecedores sejam de fora, o que acaba por fortalecer a economia local.

O OS nº3 diz que o objetivo principal do observatório é a promoção da transparência pública. De acordo com o entrevistado a transparência pública é a matéria prima do Controle Social. Ele diz ainda que o OS tenta fazer com que o cidadão se aperceba da importância dele nesse processo de controle, até porque o recurso é dele.

A entrevistada do OS nº 4 cita como principal objetivo do observatório em ser o agente de conscientização e de transformação social para a população. Em sua fala ela diz que o objetivo é “Incentivar para que as empresas participem dos procedimentos licitatórios, estimular o comércio local a participar dos procedimentos”. Dessa forma a economia local é movimentada bem como há um maior controle sobre as licitações. A entrevistada relaciona ainda como objetivo do OS o de “disseminar a questão da cidadania perante a sociedade, porque infelizmente, nós estamos tendo agora vários movimentos, mas as pessoas não sabem dos seus direitos e muito menos dos seus deveres”.

Na entrevista com o OS nº5, foi possível perceber 3 objetivos básicos, onde o primeiro é educar as pessoas para o combate a corrupção, o segundo é educar as pessoas para a transparência na gestão pública e o terceiro é a educação para a

cidadania fiscal. O entrevistado diz que o maior deles é “fazer com que as pessoas entendam esse processo, que nós como sociedade civil, precisamos fiscalizar o nosso dinheiro.”.

Já para o OS nº 6, o objetivo do observatório é “socializar informações públicas para a sociedade da cidade. Fazer com que ela se motive a se interesse pela coisa pública e também contribuir com a própria Administração Pública no sentido de apontar soluções e caminhos”.

O OS nº7 passa por uma triste realidade onde hoje o seu objetivo principal é conseguir sobreviver, já que conta com muito pouco recurso. O mesmo, recebeu, em seu primeiro ano de atuação, uma doação da receita federal que é o que vem os mantendo até os dias de hoje. Infelizmente esse dinheiro está acabando e no momento não há outros mantenedores. O segundo objetivo deles é continuar fazendo o trabalho de fiscalização, que está no estatuto social da instituição, apesar dos poucos recursos que possui. E o terceiro objetivo, e que vai mais ao encontro dos interesses dessa pesquisa, é o de incentivar a população a conhecer o observatório e contribuir voluntariamente com o trabalho desenvolvido por eles no Controle Social.

O entrevistado do OS nº 8 relata que inicialmente o observatório fiscalizava licitações. Mas logo perceberam que licitações não era um tema adequado, já que licitação é um dos temas mais difíceis e na opinião do entrevistado “jogar pessoas sem experiência da sociedade que querem fiscalizar Administração Pública em licitação é suicídio”. Há ainda o fato de que licitações correspondem no máximo a 25% da despesa pública, enquanto folha de pagamento, por exemplo, gira em torno de 50 à 60% das despesas públicas.

Nesse contexto de escopo de fiscalização, o OS nº 8 estabeleceu seis programas para atingir, no entender deles, 100% da gestão pública. Os cinco primeiros programas têm relação com as atividades meio da gestão pública.

De acordo com o entrevistado, “é uma gestão pública racional e eficiente. Não adianta ter uma boa licitação se você não tem creche pra criança, se a qualidade do ensino não é boa”. O primeiro ponto abordado nesse programa é ter transparência e fomento ao Controle Social, enquanto que o último programa do observatório é a efetividade do serviço público. Pois, se tudo isso está funcionando de forma adequada, o cidadão está recebendo o serviço.

O entrevistado conta que o Observatório nº 8 chegou a conclusão que se só ele fiscalizar, essa fiscalização nunca irá atingir mais do que 20 ou 30% da gestão pública. O mesmo possui uma equipe bastante reduzida e dessa forma seria impossível fiscalizar tudo. Então dentro dessa situação há três objetivos: a) fiscalizar diretamente que seria em torno de 30%.

O segundo objetivo é fomentar o Controle Social. Então a ideia é chamar a população como um agente e fazer com que a mesma fiscalize também. Ou seja, eles usam as redes sociais (principalmente o *facebook*) para estimular o cidadão a fiscalizar. O observatório disponibiliza nas redes sociais requerimentos de informação para a câmara, secretaria municipal de saúde, etc. para que o cidadão mesmo preencha esse documento, que é um formulário criado pelo OS para requerer informações junto ao poder público. O cidadão assina e protocola na prefeitura.

O terceiro objetivo que no entendimento do entrevistado, é o mais importante e os observatórios, em regra se esquecem dele, é o fomento e cobrança ao controle institucional. De acordo com o entrevistado, o observatório fiscaliza diretamente uma parte com suas ações, estimula o cidadão a participar da fiscalização ou via observatório ou sozinho e ainda falta mais uma parte pra atingir 100%. Que para o entrevistado é a mais sensível e a mais importante que é quem deveria fiscalizar. Ele diz que existe uma diferença de poder e dever. Na Administração Pública existem pessoas que podem e pessoas que devem. Quem pode é quem não tem

obrigação de fazer, mas ele pode fazer. Quem deve, tem a obrigação legal de fazer. Então nós temos órgãos na estrutura pública que é o controle institucional da gestão pública que deveriam estar fiscalizando com mais efetividade e não estão. Então o OS entendeu precisar fazer com que o controle institucional trabalhe. Fazem parte do controle institucional o Tribunal de contas, ministério público do trabalho, ministério público do estado de Santa Catarina, tribunal regional eleitoral e o controle interno do poder executivo. Como que o OS fomenta o trabalho deles? De acordo com o entrevistado:

Primeira coisa a gente manda trabalho para eles. Todos esses assuntos aí são fiscalizações nossas que resultam numa denúncia e se o gestor não tomar providencias, isso estoura nesses órgãos. Então a gente dá trabalho para eles. O OS também apresenta contribuições e apresenta sugestões para o trabalho deles ser mais efetivo.

Em resumo, de acordo com o entrevistado do OS nº8, os três objetivos do OS são: fiscalizar diretamente, fomentar que a sociedade por si só fiscalize e fomentar e cobrar uma atuação mais efetiva de quem tem o dever de fiscalizar, ou seja controle institucional (tribunal de contas, ministério público, controle interno e também a câmara de vereadores).

Dessa forma, a maneira com que são apresentados os objetivos de todos os observatórios parecem ser diferentes em alguns pontos, porém em sua maioria buscam atingir objetivos semelhantes. Querem efetivar o Controle Social, banir a corrupção, fazerem com que haja uma maior participação popular onde a população conheça seus direitos de informação e os busque, etc.

A pergunta seguinte busca identificar quem mantém os observatórios, ou seja, quem sustenta financeiramente o OS para que ele possa realizar suas atividades.

O observatório nº 1 diz que hoje são 22 mantenedores. Segundo o entrevistado, são basicamente um grupo de

empresários e instituições sem fins lucrativos como as lojas maçônicas, e algumas associações de classe como por exemplo a própria associação comercial. O entrevistado diz que “são 22 mantenedores e cada um dá uma contribuição mensal e varia de R\$50 à R\$500 dependendo do porte, da motivação do gestor e etc.”.

De acordo com o OS nº2, quem mantém os observatórios são as pessoas, empresários da sociedade civil. O entrevistado diz que o observatório não recebe recurso de órgão observado. Ele diz que “é a sociedade civil que investe naquilo que é seu porque é natural”. O entrevistado diz ainda que “como empresário eu não posso fazer isso então eu apoio o observatório social. E cada real investido no observatório social eu vejo que redonda em mais de um milhão, 1.200 milhão de retorno, de economia do dinheiro”. Então o entrevistado diz que é um investimento da sociedade. O OS tem um número limitado de apoiadores, mas não é só o fato da contribuição financeira. O entrevistado diz que no OS “somos mais de 200 voluntários. E são voluntários que não aparecem, pessoas que estão trabalhando anonimamente doando seu tempo e esse tem um valor imenso”.

O entrevistado do OS nº3 conta que quem mantém o observatório hoje são algumas entidades associativas, umas empresariais outras recreativas, etc. De acordo com o entrevistado o OS nº4 tem 31 associados e cerca de 120 voluntários.

De acordo com a entrevistada do OS nº 4 o observatório se mantém mediante doações de pessoas físicas e jurídicas. A entrevistada diz que “hoje o nosso maior mantenedor é a associação comercial. Nós temos mais algumas empresas que patrocinam, que pagam mensalmente um valor como nossos mantenedores, e também temos algumas pessoas físicas, a maioria dessas são anônimas, que contribuem também com um valor pecuniário. Hoje a nossa receita está entre R\$ 5.000 e R\$7.000”.

O OS nº 5 é mantido hoje pelas entidades fundadoras. São seis grandes entidades de acordo com o entrevistado: Associação empresarial, a CDL e a OAB do município, a Intersindical que tem 20 sindicatos grandes, a ADAC associação dos distribuidores atacadistas catarinenses, o sindicato que é o sindicato dessa associação, e outros sindicatos e empresas que segundo o entrevistado contribuem com 100 reais, 200 reais, e com isso o OS nº6 arrecada em torno de 6.500 reais por mês.

O OS nº6 é mantido por 10 entidades empresariais. São eles: associação empresarial, secretariado, o centro cultural e empresarial, associação de micro e pequenas empresas, o núcleo empresarial do município, o sindicato da Indústria Têxtil, o sindicato da indústria metalúrgica, o sindicato dos contabilistas, o sindicato da construção civil, etc.

Enquanto que o OS nº 7 ainda sobrevive com um recurso recebido da receita federal em 2010. O recurso em questão veio no passado, logo no surgimento do Observatório Social. Em 2010 houve um bazar da receita federal em conjunto com a associação dos amigos do Hospital Universitário. O recurso obtido com o bazar foi doado ao OS nº8. Na época era mais de R\$ 300 mil e para o período era considerado bastante. Só que de acordo com o entrevistado “o dinheiro foi indo”. O gasto do observatório é 6 mil reais fixo mensalmente. Há ainda os gastos esporádicos. E assim o recurso obtido na época chegou ao fim. As únicas empresas que ajudam o observatório é a empresa que faz a contabilidade de maneira gratuita e o sindicato dos administradores que é quem vai emprestar uma sala para o observatório doam mensalmente a quantia de R\$ 200. De acordo com o entrevistado essas são as únicas empresas que contribuem com o OS nº7.

O entrevistado do OS nº 8 relata que em regra, são várias entidades. Cada entidade contribui com um valor. Há uma peculiaridade na cidade do OS nº8 porque as grandes

entidades estão na cidade vizinha que é uma área conturbada. Em função disso há poucas entidades com poder econômico para contribuir com o OS nº8. Hoje o observatório está limitado a AEMFLO e CDL, financiadoras do observatório desde a gênese do observatório. De acordo com o entrevistado, “tivemos várias outras buscas de recurso. Infelizmente todas fracassadas. A dificuldade é que todos gostam do observatório, mas ninguém quer colocar dinheiro”.

A 5<sup>a</sup> pergunta da entrevista dizia respeito ao formato dos OS. Ela buscava saber por quem os Observatórios Sociais são formados, quais as habilidades requisitadas para participar de um observatório etc.

O OS nº1 é formado basicamente por uma diretoria executiva e por uma equipe técnica. Essa diretoria executiva, no estatuto, é composta por um conselho administrativo e um conselho fiscal. A diretoria é basicamente representada por 7 instituições e 8 pessoas porque no conselho fiscal há o sindicato dos contadores que possuem 2 representantes. Então são sete instituições completamente neutras na cidade. Por exemplo, Rotary, OAB. São instituições que tem um caráter bem representativo localmente. E os representantes, todos eles não são filiados a partidos políticos, são lideranças locais. De acordo com o entrevistado a ideia mesmo da diretoria executiva do observatório nº1 é despersonalizar. “Tudo que sai do grupo sai de sete pessoas, de instituições de renome e é levado o nome das instituições nas ações. Então é preciso tomar muito cuidado. É isso que dá credibilidade a instituição de certa forma”.

O entrevistado do OS nº 2 diz que “quem constitui o observatório social primeiramente são pessoas que amam isso de verdade, homens e mulheres que querem dar a sua contribuição”. São pessoas que não têm nenhum tipo de vínculo político partidário, e nem possuem militância política ou qualquer tipo de subordinação direta do órgão observado. Essa é uma regra dos observatórios justamente para evitar

possíveis constrangimentos. As pessoas que trabalham no observatório social precisam ter tranquilidade para que qualquer missão que elas cumpram no observatório, saberem que será mantida no anonimato, porque quem responde pelo observatório social é o presidente do observatório. Então quem vai comunicar por ofício é o presidente. E assim sendo, nenhum cidadão poderá ser dado como a pessoa que está querendo o cargo do prefeito. Quando o prefeito recebe o ofício do observatório social ele sabe se a pessoa que está assinando está representando o maior número de entidades da região. Para participar não é necessário qualquer tipo de formação. De acordo com o entrevistado

qualquer cidadão, qualquer jovem, qualquer mamãe, qualquer dona de casa pode participar do observatório social. Inclusive nós temos até pessoas que tem um nível de alfabetização limitado. Vou dar um exemplo prático, nós queremos educação, saúde para os nossos filhos e muitos pais nem comparecem, nem participam do conselho da escola. Então uma dona de casa pode sim. Ajudar o observatório social. Pode ajudar a comunidade. Indo por exemplo participar da reunião dos conselhos escolares. Indo verificar se a merenda escolar que está sendo servida para o seu filho na escola contém os ingredientes que deveriam ter. Verificando se as pessoas que trabalham no posto de saúde estão cumprindo o horário. Se tem remédio no posto de saúde. Se as pessoas que estão trabalhando estão cumprindo com o seu dever. Qualquer cidadão pode contribuir.

O entrevistado do OS nº2 diz ainda que objetivamente as pessoas que integram o observatório social são pessoas que acreditam que podem e tem o dever de ajudar. Pessoas que doam duas, três, quatro horas do seu tempo para atuarem naquelas áreas que elas têm expertise e com isso vai-se criando uma verdadeira rede “um exército de pessoas anônimas”

segundo o entrevistado. Ele chama isso de caminho silencioso do bem. Então, de acordo com ele, qualquer cidadão, aposentado, médico, dentista, advogado, doutor, auditor da receita, bancário, gerente de banco. Qualquer cidadão que queira se dedicar, recebe uma capacitação para desempenhar sua função no observatório social.

De acordo com o entrevistado do OS nº3, “qualquer pessoa pode participar”. Basta ser uma pessoa “ficha limpa”. Ou seja, pessoas idôneas que não mantenham relações partidárias ou políticas.

O Observatório Social nº4 é formado por uma diretoria. A presidente é advogada, e então representa a Ordem dos advogados. O vice-presidente é rotaryano. Depois do vice-presidente, as alianças também são do Rotary. Hoje na verdade, de acordo com a entrevistada, a diretoria está mais pautada em pessoas que participam do Rotary, ligadas as lojas maçônicas e a associação comercial. A participação da população do município hoje é quase insignificante. A diretoria é formada por 5 pessoas que são ligadas a associação comercial, a ordem dos advogados do Brasil e Rotary. Há ainda mais 3 pessoas no conselho fiscal que também são ligadas a essas instituições. Há um conselho consultivo com mais 4 integrantes também ligadas as instituições citadas. Mas a entrevistada diz que “o nosso número de voluntários que é quando nós falamos da participação da população, hoje nós estamos com dois ou três voluntários ativos. Então isso, é muito, muito pouco para uma cidade de 210 mil habitantes”.

O entrevistado do OS nº5 diz que o Observatório é feito do trabalho voluntário. Há uma equipe fixa de pessoas. São estagiários do curso de direito e de outros cursos também, bolsistas e o entrevistado é o coordenador. O entrevistado diz que “a gente passa o dia todo dentro do observatório. E tem uns 20 ou 25 voluntários que trabalham esporadicamente num projeto, numa atividade ou outra coisa, atividade ou outra assim”.

O OS nº 6 possui um presidente que foi eleito, indicado e ele aceitou. As entidades mantenedoras são quem compõe o conselho do observatório. E o entrevistado foi escolhido por essas entidades como diretor executivo. Há uma funcionária que é formada em direito, 3 estagiários. Uma em jornalismo e dois em direito que acompanham licitações nos municípios contemplados pelo observatório.

No OS nº 7 há o corpo técnico, mas quem comanda é diretoria. Hoje o observatório está sem bolsistas por causa das dificuldades financeiras. Há apenas o coordenador executivo e a diretoria. A diretoria que comanda é formada por pessoas de várias entidades. De acordo com o entrevistado “tem conselho regional de contabilidade, OAB, o próprio sindicato dos administradores, aposentados da receita federal, da secretaria da fazenda. Então tem bastante miscigenação da diretoria”. O problema é o corpo técnico mesmo que acaba sendo formado só pelo entrevistado e pelos bolsistas.

O entrevistado do OS nº 8 diz que um observatório tem que ser formado por muitos segmentos da sociedade para ele ter representatividade em primeiro lugar, e pra ter legitimidade da sociedade e não ser parcial. Porque segundo o entrevistado:

se há poucos segmentos, primeiro que um segmento pode dar uma direção não efetiva para o observatório. E o segundo, se você tem poucos segmentos, esses segmentos podem estar, não que estejam, mas podem estar comprometidos ou não queiram se manifestar diante de determinada ilegalidade ou irregularidade. Então nós aqui colocamos no nosso estatuto que nós tenhamos muitos segmentos da sociedade representados aqui. Porque se um ou dois ou três estiverem viciados, ou comprometido, ou não queira se indispor diante de determinada situação os demais decidem fazê-lo. Então a representatividade e a legitimidade é imprescindível para o sucesso do observatório.

A 6<sup>a</sup> pergunta da entrevista tinha a intenção de identificar quais eram os interessados nos serviços prestados pelos Observatórios Sociais entrevistados.

Na entrevista com o integrante do OS nº1 foi dito que a população da cidade ainda não tem muito conhecimento do que é o Observatório Social. Quem se interessa basicamente hoje é o Ministério Público. Não é uma parceria formalizada pelo Observatório, mas há um trabalho em comum. Porque de acordo com o entrevistado, o MP não pode abrir denúncias anônimas. “As vezes a população reclama, a mídia reclama, mas eles precisam de um documento formal com fatos e provas para eles abrirem uma denúncia”. Dessa forma então o Ministério Público é um dos interessados no trabalho do Observatório Social nº1. A associação comercial também é outro interessado no trabalho executado pelo OS, porque além de ser uma das fundadoras, uma bandeira que eles levantam há anos é essa da questão da eficiência dos gastos públicos. Então, o empresariado da cidade está sempre cobrando do governo “olha a gente tem empresa, a gente está todos os dias buscando reduzir custos. E vocês também deveriam seguir essa lógica porque é dinheiro do povo” segundo o entrevistado.

O entrevistado do OS nº2 diz que “o observatório social não presta assessoria. É preciso deixar claro que é observatório social o monitoramento. Ele não emite juízo de valor. Ele analisa. As informações do observatório social são de maior interesse do gestor público”. Ele acredita que o gestor público que compreender que o observatório social está prestando um serviço e quer contribuir para melhoria da gestão vai entender o trabalho realizado e dessa forma o maior beneficiário é a população. Então o principal interessado é o ente público. E também há bastante procura por espaço para estágios. Observatório social pode servir para um campo de estágio, para projetos de extensão acadêmica. De acordo com o entrevistado, isso é um novo nicho de mercado e as pessoas que estiverem atentas para isso vão perceber que o Brasil só

vai sair da situação que está através da profissionalização das pessoas que atuam nessa área, porque falta capacitação na maioria dos entes públicos e das prefeituras principalmente. Então é preciso que tenhamos um mercado para isso. As pessoas também são beneficiárias.

Segundo o entrevistado do OS nº 3, nesse último ano, o interesse pelo Observatório foi demonstrado por muita gente da imprensa, muitos gestores públicos e por deputados distritais, vários deles inclusive depois de uma ação de constrangimento público quase todos entraram em contato com o OS. O próprio governo também tem interesse no nosso trabalho. Há ainda a população que se expressa no site do observatório, nas redes sociais etc. Segundo o entrevistado é possível dizer que o interesse vem da “sociedade em geral, pelo menos as pessoas que têm acesso regularmente a internet”.

Segundo a entrevistada do OS nº 4,

interessados sempre surgem muitos. Poucos ajudam, mas muitos cobram. Nós acabamos recebendo uma cobrança muito grande por parte da associação comercial, por parte dessas empresas que acabam mantendo o nosso trabalho que são os nossos mantenedores. A própria prefeitura e câmara, eles também acabam esperando que o observatório faça muito mais do que está ao alcance. Mas a maior parte são as poucas pessoas que estão envolvidas com o observatório são as mesmas que possuem esse caráter de cobrança e que estão interessadas no que nós estamos fazendo e qual é a efetividade do nosso trabalho.

O entrevistado do OS nº 5 diz que os interessados são basicamente as empresas que se apresentam. As entidades são todas empresariais. Isso parece ser uma característica dos observatórios. Nascem dentro dessas entidades patronais por causa da carga tributária. Porque os observatórios seguem a seguinte lógica: “Se a gente monitorar, a gente fiscalizar o

dinheiro público vai sobrar. E se sobrar não precisa arrecadar tanto”. Os Observatórios acabam fazendo uma reforma tributária indiretamente. Isso influencia na queda dos tributos. Então os grandes interessados são os empresários, que querem ver esse quadro e o poder público da cidade também é muito interessado na participação da sociedade civil. De acordo com a fala do entrevistado “as vezes o prefeito não consegue resolver um problema dele, lá dentro porque tem 20 partidos na base aliada. Quando ele não resolve uma coisa porque o lado de cá briga, o lado de lá briga, ele pede para o observatório um requerimento. Diz: faz um requerimento que eu defiro”. Então o observatório encaminha quando é do interesse do observatório também, e funciona quase que como uma parceria. O entrevistado diz ainda que o interesse pelo observatório está sendo despertando cada vez mais. Alunos universitários que fazem o serviço para bolsa de estudos, para as horas complementares de currículo, eliminam as mesmas no observatório.

O entrevistado do OS nº 6 segue uma linha parecida com o OS nº 6 ao iniciar sua resposta. Segundo ele, os interessados no trabalho do Observatório “a princípio, é o próprio prefeito. Ele tem o maior interesse em nos apoiar se ele está comprometido com a moralidade pública”. Ele fala ainda que o OS nº6 também possui convênios com o ministério público e com algumas entidades. A própria câmara devia ser interessada. Na opinião do entrevistado quem devia ser o maior interessado é a sociedade da cidade. A cada 4 meses o OS nº6 faz uma reunião com os conselheiros pra expor o que foi pesquisado, o que foi visto, o que a foi levantado de informações e etc. E também quando tem outras informação importante o Observatório repassa para a imprensa. Porque de acordo com o entrevistado, uma coisa é o OS questionar o prefeito sobre alguma situação. Mas quando é alguma coisa de maior importância, um ofício é encaminhado para o prefeito e para a imprensa. Dessa forma a imprensa divulga: “o

observatório questionou o prefeito sobre tal e tal coisa". E a imprensa divulgando, o prefeito não precisa responder só para o observatório, mas para sociedade. Esse tipo de estratégia é usada pelo OS para obter uma resposta rápida do prefeito. Essa resposta acaba sendo esperada pela população em virtude da divulgação instigando a fiscalização.

O OS nº7 vive uma situação complicada, porque além dos problemas financeiros, a população em geral não tem conhecimento sobre a sua existência. Quando perguntado a respeito dos interessados nos serviços prestados pelo observatório, o entrevistado relatou que:

Na verdade o público alvo real era a população. A comunidade entender e começar a fiscalizar e a fazer a diferença. Na verdade o nosso ideal era ensinar para as pessoas cada um limpar a sua casa. Tipo se identificasse alguma coisa digamos em uma escola, chamassem o observatório. Porque o nosso ideal não é nós chegarmos e processarmos o município. Não. É ser a ponte entre o erro e o conserto. Então nós íamos contatar o próprio município, e caso ele não tomasse nenhuma decisão, ímos pros órgãos de fiscalização, tribunal de justiça, tribunal de contas, ministério publico. Só que como a gente não é conhecido, a gente não tem quem faça essa denuncia pra gente. Como a gente não tem denúncia, a gente acaba não fazendo contato com eles. Mas a gente tem feito. Então a gente acompanha. Só que com o corpo técnico defasado, mais a falta de recursos, fica mais complicado. E sem o conhecimento da população ainda pra ter voluntários fica mais complicado de fazer o trabalho do observatório.

Enquanto que o OS nº8 "os clientes" do Observatório é o cidadão em geral. Há uma identificação muito próxima entre o OS e o segmento empresarial que participa de licitações públicas. Diferente dos outros observatórios, ao invés de

analisar edital por edital (o que demanda muito recurso e tempo) o OS nº8 pega uma licitação de determinado assunto e ao invés de analisar o edital para verificar, questionar e impugnar, o observatório encaminha esse edital para várias empresas. Dessa forma, ao invés de participar um número restrito de empresas, participam muitas outras. Automaticamente a licitação é depurada. Se há alguma ilegalidade, algum direcionamento alguma das empresas irá questionar e poderá impugnar. Se há algum sobrepreço, em função da concorrência ele vai ser trazido ao valor de mercado. Dessa forma, o segmento empresarial que participa de licitação ou potenciais interessados que estão recebendo os e-mails do OS com os avisos de licitação estão procurando o OS e querendo saber como participar de licitações, como impugnar um certame. O entrevistado diz que o OS está identificando esse segmento empresarial como uma espécie de clientes e em cima disso, está pretendendo “construir uma espécie de produto e um serviço e quem sabe em cima desse serviço ter um retorno para o observatório”. Porém, ele diz ainda, que em regra é o cidadão em geral que são os maiores beneficiados da atuação do observatório.

A pergunta de nº7 pretendia saber de que forma se davam as buscas por informações. Ela questionava o entrevistado a respeito de como os integrantes do OS buscavam as informações para atender as questões existentes ali.

O OS nº 1 diz que há uma equipe técnica que hoje é formada por um coordenador e dois estagiários. De acordo com o entrevistado todo o trabalho do observatório é basicamente ter pessoas capacitadas para buscar informações nos portais de transparência. Porém, de acordo com ele, na cidade há um portal de transparência que tem já diversas informações estruturadas, de licitações e contratos, convênios, anexos da lei de responsabilidade fiscal, etc. Dessa forma a coleta se torna mais fácil. Mas há momentos em que é preciso

solicitar um processo na integra. O OS faz essa solicitação via e-mail direcionado ao gestor com o requerimento.

O entrevistado do OS nº 2 diz que o observatório social tem várias frentes de obtenção de informação. A primeira delas é através das visitas pessoais de campo. Há ainda a consulta dos portais de transparência. E especialmente o acompanhamento in loco. Segundo ele se “estão servindo a merenda escolar nas escolas nós vamos lá para fazer esse acompanhamento. Ou então está sendo entregue a mercadoria no almoxarifado da prefeitura, nós queremos ir lá e acompanhar isso”. Há ainda o fato de que muitas informações não são informações que estão nos Portais de transparência. Os editais, por exemplo, são publicados resumidamente no site. Mas para fazer uma análise técnica dos processos, é preciso de todo o processo com todas as informações que instruíram aquele procedimento. Então o OS vai pessoalmente, digitaliza os documentos, para poder haver uma análise com mais critério.

O OS nº 3, conta que na cidade há uma lei de acesso à informação que está funcionando. Ele diz que as solicitações de informações são feitas via sistema próprio dos portais. Todas as respostas são oriundas de solicitação que estão registradas no sistema. Caso a pessoa não tenha um computador e quer interpor um pedido de acesso à informação ela pode ir ao local e solicitar. A lei diz que ela tem que ser atendida. O entrevistado disse que quando é algo mais urgente, há ainda a forma do contato telefônico com os responsáveis. Isso facilita o trabalho dentro do conceito de transparência. E há ainda o acesso aos portais de transparência que fornecem muitas informações.

O OS nº 4 fala que é basicamente nos portais da transparência. A entrevistada diz que desde a instituição da lei de acesso a informação, o OS batalha com a prefeitura e a câmara, para além de disponibilizar o portal da transparência na página, também disponibilize as informações obrigatórias

da transparência ativa. Desde a implantação, a câmara que tinha um portal insignificante hoje está em mais ou menos 70% de atendimento a Lei de Acesso à Informação. A prefeitura ainda está a passos lentos. Mas em função dessa lentidão o OS foi obrigado a procurar parcerias, inclusive com o ministério público. Então hoje já existem ações judiciais para obrigar que a prefeitura coloque em funcionamento o portal que é a maior ferramenta de consultas do OS. E hoje o observatório social da cidade em função dessas dificuldades de acesso a informação, vem deixando de cumprir algumas coisas da metodologia dos observatórios.

O OS nº 5 conta que há duas formas de se buscar a informação. A primeira é a leitura diária do jornal do município. Todas as comunicações do município. Daí, o OS sai com muitas dúvidas. Os contratos, os aditivos do orçamento, portarias, nomeações, aquelas publicações das licitações saem no diário oficial do município. Então o OS começa as buscas pelo jornal. E depois o OS possui dois agentes de monitoramento. Duas pessoas, um de manhã e um a tarde nós, que acompanham todas as compras da prefeitura e da câmara de vereadores. Há também o monitoramento das compras presencialmente. De acordo com o entrevistado, são duas, três licitações de manhã, depois duas, três a tarde. Então as informações vão chegando dessa forma. Há ainda os informantes, que são funcionários públicos do município que são informantes dentro da prefeitura e de outros órgãos porque não se conformam com alguma irregularidade (que as vezes não é corrupção, mas algum problema, informam pro observatório). Ou ainda as pessoas da comunidade que informam irregularidades para serem investigadas.

O OS nº 6 só trabalha com dados oficiais e não com suposições. A busca é basicamente por fatos e de dados da internet de órgãos oficiais (tribunal de contas, o próprio governo federal e etc). Qualquer município Brasileiro pra obter dinheiro do governo federal tem que manter atualizadas as

informações do que ele recebe e do que ele gasta. Até para o governo federal ter noção da capacidade de pagamento do município. Então todas as informações financeiras tem que estar atualizadas nos sites do governo federal e no próprio tribunal de contas. E também no próprio site do município tem que ter essas informações. Então é possível acompanhar quase tudo *on-line*. Dessa forma, a base de informação é sempre a internet. Há ainda os documentos que o OS solicita para a prefeitura e ela encaminha de volta. O prefeito tem 20 dias pra responder qualquer questionamento feito a ele que são prorrogáveis por mais 10. Na cidade, geralmente o prefeito responde dentro do prazo. Às vezes não é a resposta que o OS espera. Mas há o direito de questionar novamente.

O OS nº 7 faz um controle *on-line* das licitações da prefeitura. Esse controle *on-line* a é feito pelo próprio site da prefeitura. O OS faz uma seleção das licitações que vão ter maior impacto e que o OS acha que trariam maior visibilidade para o observatório. A partir delas é feito o controle in loco da licitação. Faz-se o relatório e lança-se isso na internet, na *fan page* do observatório no *facebook*. O OS também faz parte de comissões na assembleia legislativa do Estado com o tema de responsabilidade pra poder divulgar mais ainda o observatório.

O entrevistado do OS nº8 diz que informação é o pressuposto do Controle Social. Então quanto mais informação e quanto mais se souber buscar a informação melhor. Para o OS poder trabalhar, produzir a denúncia, produzir questionamento, é necessário informação. E a maior dificuldade hoje é que muitas vezes há a informação, mas ela está muito dispersa ou se tem muita dificuldade para achar a informação. O OS busca a informação em inúmeros lugares. Quem tem informação tem poder. O OS precisa buscar a informação. Não adianta simplesmente a o OS esperar a transparência ativa do poder público, porque essa transparência ativa sempre vai ser muito limitada. A organização da informação dentro do poder público é muito limitada. De

acordo com o entrevistado, o que se tem hoje de informação organizada dentro do poder público é a execução orçamentária, financeira e contábil, gestão de pessoas, folha de pagamento. Não existe transparência de informação que não estiver sendo organizada em termos de Administração Pública. Então isso não é culpa do município. É culpa da falta de uma ferramenta adequada para organizar essa informação. Para o entrevistado, não pode ser considerada transparência em sua totalidade informação disponibilizada em arquivo de word, em arquivo de excel, em arquivo de pdf, porque é uma informação que não foi gerada de um sistema, não tem uma qualidade e não há uma confiabilidade dessa informação. Não temos sistema de gestão. Então tudo que se quer em termos de transparência é um sistema que colete essas informações, armazene essas informações e a saída dela vai ser subsídio para o gestor tomar decisão e vai ser também o portal da transparência. Enquanto não houver um sistema adequado como organizador dos dados, não haverá transparência. Então o OS hoje ainda busca nos portais da transparência, que infelizmente ainda é muito limitado. Já houve evolução. Há a busca de informações também no portal do cidadão do tribunal de contas. O tribunal de contas recebe massas de dados de todas as unidades gestoras do estado. Há também o acompanhamento do diário oficial. O diário oficial tem muita informação. As fontes do OS são então: Portais de transparência, a consulta processual, diário oficial, e o OS também divulga as licitações para as empresas diariamente e elas também fiscalizam. Uma estagiária, ela acessa o diário oficial, pega todos os extratos de licitação e divulga para milhares de empresas.

A 8<sup>a</sup> pergunta da entrevista buscou conhecer os tipos de informações buscadas e como acontece essa busca.

O os nº 1 costuma buscar editais e licitações, os processos licitatórios na íntegra, (considerando fase interna, fase externa e execução orçamentaria, contratos administrativos, notas de empenho, notas fiscais, etc.). Eles

buscam ainda amparo na lei de Responsabilidade Fiscal quando é necessário fazer algum estudo contábil. O OS nº 1 utiliza quase todos os anexos de demonstração de categorias econômicas de receitas, despesas para averiguar arrecadação, gastos de pessoal, etc. No legislativo, o observatório busca as atas das sessões pra verificar a presença dos vereadores nas sessões ordinárias, extraordinárias, projetos de lei, requerimentos, indicações, moções, decretos, etc. As informações da câmara estão disponíveis no portal de transparência da câmara. O entrevistado diz ainda que o OS utiliza bastante todos os atos administrativos. Ele cita ainda o diário oficial, porque o mesmo também é um caminho base pra começar as averiguações. O entrevistado diz que, por exemplo, para analisar um processo licitatório não se analisa apenas o processo em si. Mas o observatório tem que verificar o diário oficial pra observar se o prazo de publicação foi respeitado. É necessário também, analisar a nomeação de uma comissão de licitação, quem são os servidores que estão responsáveis por fazer aquele procedimento, etc.

O entrevistado do OS nº2 diz que o observatório pretende verificar todos os tipos de informações, mas como há poucos voluntários, o foco acaba sendo a analise dos processos licitatórios.

O entrevistado do OS nº3 diz que as informações buscadas pelo observatório são basicamente sobre execução orçamentária. Outro ponto importante é quais são os resultados da aplicação do recurso público, ou seja, determinada política tinha uma razão de existir e qual era essa razão. De acordo com o entrevistado “para além dos resultados mais palpáveis como físicos e etc quais são os impactos que estão sendo auferidos e qual é a política de avaliação do desempenho das políticas públicas”.

A entrevistada do OS nº4 cita documentos de licitação, controle de frota, inventários dos equipamentos, recursos humanos que é a parte de pessoal mesmo, porque de acordo

com a entrevistada, até pouco tempo atrás, tinha-se informações desencontradas até mesmo sobre número de funcionários comissionados, contratados ou concursados. A entrevistada diz que “era uma verdadeira piada porque cada órgão tinha um numero, o sindicato tinha outro número, o observatório tinha outro”. Não havia uma fonte de consulta que pudesse dar segurança de divulgação nem pra pautar uma ação junto ao ministério público, porque era sabido que o número de contratados e comissionados é muito superior ao que a lei determina, mas como as informações não podiam ser acessadas, nunca se conseguia substanciar uma ação judicial. Os conselhos, por exemplo, não há nenhum lugar que você possa consultar quais os conselhos existentes e qual é a composição. Na verdade a metodologia do observatório trabalha com praticamente tudo o que a lei de acesso à informação pede pra que seja divulgado como informação ativa. Ou seja, observatório trabalha com tudo o que a lei de acesso a informação dispõe. Além disso, o acompanhamento orçamentário. Acompanhar um processo licitatório e não ter acesso, por exemplo, aos pagamentos que são realizados. De acordo com a entrevistada, as coisas na cidade ainda são um pouco arcaicos.

O OS nº5 tem como finalidade o monitoramento da qualidade dos gastos públicos. O foco é cidadania fiscal. O observatório busca saber onde está o dinheiro público e os porquês a respeito de onde ele está sendo aplicado. A informação que interessa ao observatório é a informação do dinheiro público. O OS busca a base legal e a base constitucional que está na constituição mesmo. Como diz a constituição “todo poder emana do povo”. E dessa forma o observatório busca atuar em todos os assuntos onde tem dinheiro público: as compras públicas, licitações, todos os tipos de contrato. Mas o observatório atua basicamente em cima das licitações. Há o acompanhamento também da folha de pagamento e a contratação das pessoas.

O OS nº6 geralmente atua com informações a respeito de receitas e gastos públicos. O entrevistado cita um exemplo de quando a prefeitura “presenteia” a cidade no seu aniversário com show de um cantor. Ele diz que pra começar a prefeitura não presenteia ninguém. Ela paga com recurso público. Dessa forma o observatório questiona quanto foi pago pro artista fazer o show na cidade. A prefeitura responde e o observatório divulga. De acordo com o entrevistado, isso é feito pra desmistificar essa imagem do político que é bom porque trouxe o artista. Nada é de graça. Tudo é pago e muito bem pago. Então são informações que o observatório consegue no site e também pede diretamente para o administrador. Esse é o tipo de informação que interessa a sociedade para que ela saiba como está sendo gasto o dinheiro. O OS tenta pegar informações bem pontuais pra que o cidadão da cidade se interesse e exerça o seu direito de fiscalização.

O OS nº7 diz que tenta buscar furos, ou seja, as irregularidades. Ou, ainda que não haja irregularidades, então o OS busca das uma informação segura para a população. Essas buscas geralmente acontecem nos Portais de Transparência.

O OS nº8 diz que busca tudo. Segundo o entrevistado o observatório pretende fiscalizar todos os pontos da Administração Pública.

A seguir, a 9<sup>a</sup> pergunta da entrevista se refere às dificuldades enfrentadas ao se buscar as informações a respeito da Administração Pública. Essa pergunta busca identificar dificuldades que os observatórios encontram ao efetuarem o Controle Social.

O entrevistado do OS nº1 relata que o acesso à informação no nosso país de uma forma geral é algo bem complicado. Em alguns municípios há alguns avanços, mecanismos que nem o portal da transparência, que é uma ferramenta para unificar e agrupar as informações. Mas nem todas as informações são acessíveis. Na cidade, o volume de licitações é muito grande. Dessa forma, não cabem todos os

processos licitatórios na íntegra no portal de transparência. Muitas informações ainda são fragmentadas. O observatório precisa, por exemplo, de um processo na íntegra. É algo que o observatório vem solicitando há algum tempo que a disponibilização de todos os documentos do procedimento administrativo pra fazer compras que é a licitação, dentro do portal de transparência. A população em geral, não deveria ter dificuldades ao solicitar a informação. Mas a informação está muito fragmentada e há a dificuldade em conseguir as informações. Por exemplo, o OS solicita um edital de licitação. O edital é fornecido, mas faltas os anexos. E então o OS analisa o edital de licitação e então solicita o contrato. O contrato é disponibilizado, mas a minuta de contrato não está assinada. Ou solicita o contrato, a nota fiscal e a nota de empenho e falta a nota fiscal. O observatório segue o procedimento interno da prefeitura que é o protocolo. Há uma lei que regulamenta o funcionamento do protocolo. A solicitação precisa ser formalizada sempre via ofício. Há ainda a solicitação por e-mail, que também segue o padrão da prefeitura.

De acordo com o entrevistado do OS nº2, começando pelos portais de transparência, os mesmos, ao contrário do que a lei determina, trazem apenas as informações que o gestor quer que sejam publicados. E não aquilo que efetivamente deveria ser. A lei de acesso à informação diz exatamente isso: todas as informações que instruem um ato administrativo devem estar no portal. Quando as informações não estão disponíveis nos Portais, o observatório precisa oficiar. E isso é uma das coisas que não estão sendo cumpridas. A obtenção dessas informações muitas vezes não acontece por uma questão cultural, pois alguns servidores tentam dificultar isso. Porém, o entrevistado acredita que é uma questão de tempo e não há mais volta. Essa é uma mudança que veio para ficar. A sociedade tem que entender que não depende mais da autorização do servidor prefeito. E todas as informações que o

cidadão precisa, deverão ser prestadas na forma da lei. Existem maneiras de se conseguir isso. O entrevistado diz que o melhor caminho é o do diálogo, da construção e da apresentação, porque o trabalho do observatório não é outro senão o de contribuir para a gestão do bem público.

O OS nº3 diz que ao buscar as informações o principal problema é que ainda não há uma boa disseminação da cultura do acesso. O servidor público ainda acha que é detentor da informação, ou seja, acha que informação não é pública. Mas isso é vencido, essa mudança de cultura é vencida com a normatização e com programas de capacitação, de sensibilização de modo que o servidor compreenda que a informação deve ser pública. A participação social por meio do acesso à informação pode se transformar numa ferramenta de gestão. Ou seja, quase sempre é uma via de mão dupla. O acesso à informação pública é matéria prima do trabalho do observatório e o trabalho do observatório é matéria prima informacional de gestão governamental.

A entrevistada do OS nº4 diz que como os dados não estão disponibilizados no portal da transparência, não são todos os funcionários que possuem o conhecimento de que as informações são públicas. As pessoas mantém ainda aquela política de que o sigilo é a regra. A exceção é a informação. Infelizmente, apesar de a lei ter trazido a tona essa obrigatoriedade de acesso, as pessoas ainda tem muito receio. Então para o observatório ter acesso a um procedimento não tem como simplesmente chegar à prefeitura e falar “eu quero ver os processos”. Os integrantes do observatório precisam falar com o pregoeiro, ele tem que disponibilizar um horário, a sala e um funcionário para acompanhar o procedimento. Quando em algumas cidades, as peças de um procedimento licitatório são disponibilizadas no portal da transparência. Então hoje alguns servidores conhecem o observatório, sabem do trabalho, sabem que é sério. Depois de um mês o observatório volta a procurar a chefia do funcionário e muitas

vezes ele não está lá naquela mesma função. Os funcionários contratados geralmente ocupam cargos de chefia e são as chefias que geralmente dão essa orientação. Então cada vez que muda de chefia, o OS acaba tendo um problema e volta sempre a estaca zero. De conquistar, de mostrar que o trabalho é sério conseguir de novo dar inicio a uma informação. Outro procedimento que o OS utiliza, é oficiar ao órgão para disponibilizar a informação conforme determina a lei. Mas na cidade o prazo de 20 dias dificilmente é respeitado. A morosidade é muito grande. Nem sempre aquilo que é respondido atende aquilo que é perguntado. Então hoje o maior problema do observatório é o acesso às informações pra serem trabalhadas e disponibilizadas para a população.

O entrevistado do OS nº5 diz que no início, nos anos de 2008, 2009 era algo mais complicado. Porque existe uma cultura do sigilo, o funcionário não gosta muito de ficar expondo as coisas, então ele segura a informação. É um trabalho que o observatório vem fazendo ao longo do tempo de quebrar essa cultura do sigilo e passar pra uma cultura do acesso, como diz a CGU. É necessário informar a população que a informação é um direito subjetivo das pessoas. Um direito público subjetivo. Hoje o poder público responde mais rapidamente do que no passado. As informações que o observatório precisa são fornecidas. Caso a informação satisfaça a necessidade, o problema é resolvido e o observatório arquiva o processo. Se não satisfaz o OS vai para câmara de vereadores, representa perante a câmara, que é o órgão constitucional encarregado de fiscalizar o executivo. A câmara quase nunca faz então nós vamos ao ministério público. O ministério público força de todas as maneiras. Se o ministério público não faz, o observatório faz por conta própria. Mandado de segurança, ação popular, etc. Porque sem informação não há exercício de cidadania que seja possível.

O OS nº6 diz que a grande dificuldade é a estrutura. Por exemplo, o OS participa de uma parte do processo, lê o edital,

participa da licitação. O problema se encontra na entrega. O Observatório já sugeriu que o prefeito fizesse um almoxarifado central, onde houvesse uma comissão de recepção dos materiais pra conferir se estava tudo de acordo com as especificações técnicas dos editais pra depois então distribuir esse material pronto. Ele se negou a fazer isso, disse que não precisava. Na cidade também não há uma comissão de licitação. Foi sugerido ao prefeito, dois anos seguidos, que ele criasse uma comissão de recepção de material. Por exemplo, a secretaria de obras, vai comprar um carro. Então que tenha lá uma comissão pra receber esse carro, e não qualquer pessoa qualquer que não conhece nada. Mas essa sugestão ainda não foi atendida.

O OS nº7 diz que a Administração Pública sempre tem um pouco de dificuldade em entender que o observatório está observando. Mas o problema é que eles sempre ficam reticentes com as ações do OS, seja ela de que tipo for. Controle Social, no entendimento da prefeitura, não é saudável geralmente. Ainda que eles estejam fazendo as coisas certas, o fato de ter alguém controlando pra eles já prejudica. Então o que o OS tem achado de dificuldades são os desencontros de informação e muita burocracia. Quando se pede um documento, o mesmo demora. Muitas vezes a resposta nem vem. Ou é necessário ficar cobrando. E um passa para o outro que passa para o outro e nunca sai. O maior problema que o observatório identifica é a burocracia interna dos próprios órgãos.

O OS nº8 diz que a principal dificuldade encontrada é a limitação de informação. Mas diante de uma dificuldade não basta só reclamar. E o OS nº8 vai em busca das informações mesmo diante das dificuldades.

A pergunta de nº 10 questiona a complexidade das informações nos portais de transparência. Ela busca saber se os portais de transparência oferecem informações completas que atendam às necessidades dos Observatórios.

O OS nº 1 diz que não. Na realidade, as informações que estão no portal da transparência possuem muitos vieses. O primeiro deles, é que a informação está fragmentada. Quando se precisa saber sobre uma licitação, são necessárias várias informações: do edital, do contrato, da nota de empenho. E isso está em campos muito separados no portal de transparência da cidade. De acordo com o entrevistado, os dados também estão todos consolidados em suas demonstrações padrões. Dessa forma, há dificuldades para uma pessoa leiga compreender aquele assunto, aquela matéria. O segundo ponto está em entender a estrutura dos relatórios. É possível dizer que a experiência do usuário no portal da transparência é uma coisa muito frágil. Não há recursos que façam qualquer pessoa ter parâmetro. O entrevistado diz que é muita informação de uma forma não muito fácil de entender. Ele diz que primeiro é preciso buscar entender e compreender as informações para depois solicitar aquilo que o OS precisa.

O OS nº 2 também diz que absolutamente não, e que por uma questão cultural os portais de transparência têm sido utilizados para divulgar o que é de interesse do prefeito.

O entrevistado do OS nº 3 diz que não há como negar que com a lei de transparência e acesso a informação sancionada e funcionando há um portal funcionando. Embora tenha muita coisa que precise ser instrumentalizada, operacionalizada do ponto de vista da conquista legal, da internalização da necessidade, a cidade está atendendo bem.

A entrevistada do OS nº 4 diz que as informações dos portais de transparência vêm incompletas. A ferramenta do observatório é o portal da transparência e o acesso à informação. Porém com informações incompletas nos portais o trabalho fica prejudicado.

O OS nº 5 diz que na cidade há 4 portais dos 4 órgãos que ele fiscaliza. O entrevistado diz que “é uma transparência um pouco escurinha. Não é muito forte, muito clara”. Porém, ele diz que já caminhou bastante nessa direção. Nos portais são

encontrados a cópia de alguns contratos (não estão todos), os empenhos de pagamento que o município faz, salários que já estão publicados. Ele acha que depois da lei de responsabilidade fiscal os portais caminharam bastante. Mas ainda falta a comunidade se conscientizar disso e usar.

O OS nº 6 diz que o portal de transparência da cidade é razoável. Em relação a outras cidades, o município do OS nº6 é um pouco mais complicado. É necessário fazer um cadastro, para depois receber as licitações. O OS fez um questionamento a respeito disso e a resposta foi que é necessário saber quem pegou os processos licitatórios, porque às vezes acontecem alterações na licitação e caso não se saiba quem pegou, não é possível informar a respeito da mudança. Quando há o cadastro, se houver alguma alteração no processo é possível avisar ao cadastrado para ele poder participar e não chegar no momento da licitação e ter uma versão antiga e desatualizada. Há certa coerência.

O OS nº 7 diz que o portal não atende as suas necessidades. As dificuldades encontradas são que as informações não são passadas por completo. Seja nos portais de transparência, no próprio site da prefeitura.

O entrevistado do OS nº 8 também diz que não. De acordo com ele, só há dados da execução orçamentária. Então hoje fazendo uma análise, o entrevistado acredita que a transparência está muito precária. Mas não é só por culpa exclusiva do gestor. É culpa das ferramentas de sistema que não organizam esses dados para disponibilizar.

A pergunta de nº 11 pretendia saber se o acesso aos portais de transparência é facilitado ou se é complicado navegar nos mesmos.

O entrevistado do OS nº 1 diz que é possível falar que a experiência do usuário no portal da transparência é uma coisa muito frágil. A usabilidade dele é complicada. Ao clicar em um campo para buscar informações sobre os gastos, aparecem valores brutos e não gráficos. Não há recursos que façam

qualquer pessoa ter parâmetro. É muita informação de uma forma difícil de entender. Então, é necessário primeiro buscar entender e compreender as informações para depois solicitar aquilo que o OS necessita.

De acordo com o OS nº2, alguns portais são montados para dificultar a uma pessoa menos instruída ou com menos experiência, obtenção das informações. Outra forma é a linguagem que é utilizada. É uma linguagem técnica. E também não dá a informação completa. O entrevistado diz que “eles serão aperfeiçoados a medida que a sociedade também se apossar desse poder que é o de fazer cumprir a lei”.

De acordo com o entrevistado do OS nº3 o acesso vem ficando mais fácil, mas ele ainda é muito complicado. Havia informações que a pessoa que estava acessando precisava intuir.

O OS nº4 diz que há duas situações: câmara e prefeitura. A câmara da cidade melhorou a questão da visibilidade na página. Mas se a pessoa não entender um pouquinho de informática ela por exemplo não consegue baixar um arquivo, porque eles geram em pdf e abre uma nova janela. O documento não abre imediatamente. Então a pessoa precisa maximizar aquela porta para ver que o arquivo está lá embaixo a esquerda. Quando se fala que a informação tem que estar acessível, o ideal é clicar e abrir na tela. A prefeitura da cidade é outro caso, mas de acordo com a entrevistada, aparentemente o portal está um pouco melhor.

O OS nº5 não acha difícil. Eles navegam todos os dias em busca de algo. Alguns textos, alguns contratos não estão lá. Mas de forma geral não é difícil.

Na visão do entrevistado do OS nº6 é bastante fácil. O problema é que as pessoas desconhecem. Por exemplo, algumas rádios e jornais solicitam informação para o OS. Mas seria muito mais fácil eles estrarem no site e pegarem a informação. Porque na verdade é isso que o OS faz. Existe uma falta de conhecimento que esses portais existem. Ou uma

preguiça de saber como funciona. Porque ele é autoexplicativo de acordo com o entrevistado.

OS nº7 diz que é um pouco complicado, pois as informações que estão ali nem sempre são fáceis de serem encontradas.

O OS nº8 diz que eles estão melhorando. A prefeitura contratou um novo sistema que é um pouco melhor. Mas a tendência é que se tiver cobrança, irá melhorar. Para isso é preciso que a sociedade, o ministério público e o tribunal de contas façam exigências em relação a melhorias. Hoje é complicado navegar nos portais e a informação disponibilizada é limitada. Mas se não houver cobranças, a situação continuará igual. A sociedade precisa cobrar para melhorar.

Na sequência, a pergunta de nº12, questiona os Observatórios sociais quanto aos meios utilizados para a captura das informações. A pergunta busca saber, se não pelos portais de transparência, quais os outros meios que os OS utilizam para realizar as buscar por informações.

O OS nº1 relata que utilizam solicitações via e-mail ou via ofício. Há outros possíveis instrumentos jurídicos, mas que o OS nunca utilizou. É possível entrar com mandado de segurança caso a LAI não seja respeitada. Mas geralmente se envia ofício (mesmo que não respeitem a LAI). Caso não seja respondido depois de 30 dias, o OS tem direito de utilizar esses instrumentos. Mas o OS nº1 manda outro ofício reiterando o pedido. O que acontece muitas vezes é que o ofício é respondido de forma insatisfatória. O OS pergunta uma coisa, eles respondem outra. O OS fica sem o acesso a informação e fica parecendo que a LAI foi respeitada.

O entrevistado do OS nº2 diz que as solicitações de informação também são feitas presencialmente e por ofício.

O OS nº 3 diz o que o utilizado é o portal de transparência. Porém, o OS recebe informações às vezes por meio de denúncias da população ou até da imprensa. E essas denúncias começam a ser investigadas.

O OS nº4 usa uma ferramenta que é um sistema disponibilizado por intermédio do site do tribunal de contas do estado. O município também percebeu que o OS estava utilizando muitas dessas informações e passou a não atualizar mais esses dados. Em função disso, o OS entrou com pedido no tribunal de contas e o município está sendo notificado. Enquanto isso, tudo o que o OS solicita é feito via ofício.

O entrevistado do OS nº 5 fala que as informações são buscadas de diversas formas. Costuma-se usar as denúncias recebidas para o encaminhamento de pedido de esclarecimento com base na lei de acesso a informação

O entrevistado do OS nº 6 diz que as buscas são feitas direto na fonte. Por vezes a consulta é feita em sites confiáveis. Ou ainda, através de pedido de informação através de ofício para o órgão que interessa ao OS.

O OS nº7 diz que vão *in loco* nos órgãos. O OS já foi em várias reuniões com a receita federal, com ministério público, tribunal de contas, etc. Os questionamentos as vezes acontecem também por e-mail e pela ouvidoria, o que facilita um pouco para o OS também.

Na entrevista com o OS nº8 é possível perceber que os mesmos fazem uma fiscalização diretamente e *in loco*.

A pergunta nº 13, com base na anterior, pretendia saber se esses outros meios de busca acontecem de forma mais fácil ou mais complicada do que nos portais.

O OS nº1 diz que acontece de forma bem mais complicada. O OS manda um ofício solicitando uma informação em cd-rom, por exemplo. Eles esperam 30 dias (o prazo máximo) para responder que não tem cd-rom. O OS vai lá e entrega um cd-rom para eles gravarem aquilo. Dessa vez, eles respondem que os processos não estão digitalizados. E assim por diante. É um trabalho difícil.

O OS nº2 conta que é uma construção que se vai fazendo. São conquistas e parcerias muitas vezes com o ente público. Na medida em que vai se avançando, essas barreiras

vão sendo quebradas. Muitas vezes o gestor público não tem a intenção de obstruir. Ocorre que pelos vícios que vieram ocorrendo, algumas pessoas têm esses comportamentos que acabam por dificultar o acesso a essas informações.

O entrevistado do OS nº3 fala que nesses casos é mais fácil, pois o OS recebe informações de interesse público na internet, e-mail, em conversas informais, etc.

De acordo com o OS nº4, eles tem duas situações. Com a câmera a página funciona bem. Dessa forma, o OS não chega a oficiar a câmara fisicamente. Com a prefeitura ainda é via ofício.

O OS nº5 acredita que acontece de forma mais fácil, porque aí se junta os documentos e responde aquilo. O OS faz uma espécie de questionário e vai se comprovando com os documentos que são enviados.

O entrevistado do OS nº6 conta que é bastante difícil porque o observatório formaliza, buscando ser bem objetivo e espera a resposta. Essa resposta deve vir em até 20 dias que é o prazo. Muitas vezes a resposta não era aquilo que o OS pergunta ou espera. Dessa forma, o OS manda novamente o pedido, sendo mais objetivo e específico. Mas ainda assim, a administração tem uma prática constante que é mandar muito papel, com a intenção de desestimular.

O OS nº7 acredita que é mais fácil porque como falta informação de alguma forma ela tem que vir e é preciso buscar. Às vezes ela demora a vir, mas ela vem. Então é mais fácil do que nos portais.

O OS nº8 diz que é complicadíssimo. Muitas vezes o órgão não sabe que o usuário tem essa limitação. O OS está conseguindo mudar muita coisa a partir de questionamentos. De acordo com o entrevistado, “pouco importa o dado no portal de transparência. Primeiro que ele não é informação. Nós temos que cobrar que o município transforme aquele dado em informação, porque senão o leigo não vai entender”. Ele diz que o dado seco não ajuda em nada. É necessário fazer um

cruzamento das informações para poder analisar a informação. Se não existe transparência ativa, há um recurso na lei que é a transparência passiva. 80 a 90% do trabalho do OS é transparência passiva. Ou seja, requerer informações. Como observatório social ela é importante para fomentar o Controle Social. Só que a sociedade fiscalizando ela é meio utópica. É muito difícil ela fiscalizar.

A pergunta nº14, questiona quais são os tipos de informação mais difíceis de serem encontradas.

De acordo com o OS nº1 diz que em se tratando de licitações, a parte da execução orçamentaria sempre é a mais delicada. Acompanhamento da entrega também é critico porque o OS não tem acesso nenhum.

O OS nº2 diz que o acesso mais difícil é das informações que dizem respeito a arrecadação e a contabilidade. Há ainda as ações que são duvidosas. Essas informações são guardadas escondidas. Via de regra são informações relacionadas à aplicação de recursos. Sejam eles em termos de salários, de contratos, em termos de transferências para entidades que deveriam cumprir um papel, etc.

O entrevistado do OS nº3 diz que as informações quantitativas são mais fáceis. Todo o resto é bastante difícil.

A entrevistada do OS nº4 diz que na verdade não são mais difíceis, mas que utilizam uma linguagem pouco simples pra questão orçamentária. Ela diz que para fazer-se uma interpretação dos balancetes disponibilizados, é necessário contar com o auxilio de um contador. Porem, a lei fala que a linguagem tem que ser bastante simples. Caso fossem utilizados termos mais simples e a movimentação fosse até um pouco mais detalhada, as coisas seriam mais fáceis. Pois do jeito é feito, o OS fica impossibilitado de fazer a identificação da real aplicação desse recurso. Então hoje a questão de orçamento é mais difícil de ser trabalhada pela linguagem que a prefeitura utiliza.

De acordo com o entrevistado do OS nº5, as informações mais difíceis são os pagamentos.

O OS nº6 diz que as informações mais difíceis são informações técnicas sobre obra executada. Na verdade as informações são difíceis de serem interpretadas porque são colocadas informações extremamente técnicas que seria necessário o auxilio de um engenheiro de cada área pra interpretar aquelas informações.

O OS nº7 diz que são as questões de contrato e o processo licitatório em si. É uma dificuldade pra conseguir o processo inteiro, quando não deveria ser já que é um processo público.

Enquanto que o OS nº8 diz que as informações que apresentam mais dificuldades em serem coletadas são as informações que o município não tem ou que não está organizada.

A pergunta de nº15 em contrapartida da pergunta anterior busca saber quais são as informações mais acessíveis para os Observatórios Sociais.

O OS nº1 conta que os editais de licitação têm seu acesso mais fácil. As informações contábeis, relatórios contábeis também tem o acesso um pouco mais fácil do que as demais informações.

O entrevistado do OS nº2 diz que as informações mais acessíveis são aquelas que promovem o gestor. Quando há interesse de promoção política e pessoal essas são bastante divulgadas na mídia e logo estão nos portais de transparência

O observatório nº3 diz que são as de alocação e execução orçamentária.

Já o OS nº4 fala que os editais de licitação. Diz ainda, que é o único material que a gente tem de imediato da prefeitura.

O OS nº5 diz que as mais acessíveis são as questões da execução do orçamento, a execução das despesas e receitas, os contratos e licitações e a folha de pagamento.

Na entrevista, o OS nº6 diz que as mais acessíveis são as receita e despesas. Sobre receitas e despesas o OS tem uma maior facilidade em saber.

O OS nº7 diz que são as licitações em si. Se alguém quiser participar da licitação ele consegue porque tem o acesso fácil.

O entrevistado do OS nº8 acredita que tudo é fácil desde que se busque. Mas não na transparência ativa. Mas na transparência passiva é tudo fácil. O que é transparência ativa é difícil e é limitada. Mas na transparência passiva é tudo fácil com a lei de acesso a informação. O difícil são as informações que o município não tem organizada.

A pergunta de nº16 pretendia saber o porquê de algumas informações parecerem ter seu acesso dificultado.

O OS nº 1 acredita que não haja interesse dos gestores e da Administração Pública para que as informações sejam todas disponibilizadas na íntegra.

Segundo o entrevistado do OS nº2 quando existe qualquer tipo de dificuldade é porque tem algo que está sendo estranho e que precisa ser analisado. Nem sempre por má fé, mas muitas vezes por incompetência. De acordo com ele é falta de capacitação e de interesse também.

O integrante do OS nº3 cita um pesquisador americano que diz existe um custo político de você colocar a disposição da população informações que vão fazê-la ter uma imagem negativa a seu respeito. E existe um custo político de você negar a informação. E todo gestor, todo político faz essa conta de maneira científica e objetiva. O entrevistado diz que a maioria da informação que não nos chega, em tese, são dificultadas porque aquilo que o estado tem que revelar não é bonito. Ele diz que a maior razão pela qual a informação não é facilitada é por despreparo e por imaturidade seja da sociedade brasileira, seja da constituição do estado.

O OS nº4 diz que quanto mais transparente maior é o acompanhamento pela população da aplicação do recurso. Se

hoje, por exemplo, o OS tivesse disponível a frota, ele conseguiria acompanhar o consumo de combustível. A entrevistada acredita que o acesso a informação não é dado justamente porque os procedimentos ligados a esse objeto ainda não são eficientes. Ela diz que nem sempre é a má fé e nem sempre há o desvio de verba pública, mas há a má aplicação do recurso. A ausência de informação é mais um atestado de incompetência de gerir do que propriamente a questão de informação. A falta de gestão é evidenciada pela falta de transparência.

O OS nº5 diz que quando se começa a esconder, as duvidas aparecem. Porque quando tudo está certo, não há porque esconder. Mas sempre que escondem é porque precisa esconder. O que está correto não é preciso esconder.

De acordo com o OS nº6 muitas vezes é interesse da própria administração. Porque a administração possui receio do observatório que fiscaliza. Mas ela também tem os adversários políticos. E em função disso, às vezes a disponibilização de uma informação pode se voltar contra ele mesmo. Pois, essa informação pode deixar o prefeito ou administrador público vulnerável. Então eles colocam algumas informações de forma bastante difusa ou muito ampla até pra dar oportunidade de se defender em um possível questionamento.

O entrevistado do OS nº7 acredita que seja por direcionamento em muitos processos licitatórios.

O OS nº8 acredita ser óbvio que seja por conter irregularidades e ilegalidades. Dessa forma, são informações que não devem estar disponíveis.

A pergunta seguinte, de nº17 questiona se o Poder Público auxilia os Observatórios Sociais para que o mesmo consiga realizar suas funções da forma desejada.

O OS nº1 diz que não porque eles não têm interesse. Às vezes porque eles não conhecem alguns. Mas eles não percebem que o observatório é uma ferramenta que pode

auxiliar o poder público. O Observatório Social ainda é visto como inimigo.

O integrante do OS nº2 conta que o OS tem parceiros que são muito importantes que dão suporte, apoio e ajudam o OS na capacitação dos voluntários. São eles: mistério público, tribunal de contas e a controladoria geral da união. Ocorre que por falta de interesse do ente público municipal, muitas vezes essa capacitação não é feita. Dessa forma, conclui-se que há muitos órgãos que apoiam o observatório social. Independentemente de quem seja o prefeito ou o vereador.

O OS nº3 diz que sim, no aspecto de começar a instrumentalizar os meios de acesso à informação. Quando o cidadão chega à unidade da qual precisa da informação, talvez ele não consiga. Mas a macroestrutura que em tese integra que vai fazer defesas políticas da estratégia pra operação esta querendo melhorar.

O integrante do OS nº4 diz que “da boca pra fora o OS é convidado para a prestação de contas, em algumas situações enaltecem o trabalho etc”. Mas de acordo com ele, existe uma grande distância entre o discurso e a prática. Se houvesse realmente a intenção de auxiliar e se entendessem realmente que o observatório não é uma ferramenta de combate ao gestor, mas sim uma ferramenta de auxílio, muitas situações já podiam estar melhoradas. Então, hoje não há um apoio às ações do observatório. O observatório pretende buscar o acesso à informação. Se de forma objetiva esse acesso não é dado, então ele acredita que também não exista essa ideia de apoio incondicional.

O OS nº5 acredita que sim, pois encontram pouca dificuldade para realizar o seu trabalho. Até fazem coisas em parceria com o poder público, embora não se misture em nada. Porque o observatório não pode substituir o poder público. Segundo o entrevistado, o OS é “a sociedade civil querendo saber o que a Administração Pública está fazendo. Eles têm a legitimidade pra fazer e nós monitoramos”.

O integrante do OS nº6 diz que sim, pois não há do que reclamar. O entrevistado diz que o setor de licitações nos recebe de uma forma bem gentil o Observatório. Enquanto que com relação a acompanhamento da entrega de materiais, ainda é bastante complicado.

O OS nº7 fala que deveria, mas não auxilia.

O integrante do OS nº8 diz que não. Quando há irregularidade, o gestor quer distância. Mas em regra, o OS oferece a oportunidade ao gestor, porque quando o OS questiona, ele está querendo ajudar o gestor a construir uma solução. O OS é parceiro do bom gestor. O mau gestor não quer e dessa forma não auxilia a realização do trabalho dos Observatórios Sociais.

A pergunta de nº18 buscava a com que o entrevistado respondesse se achava que a Lei de Acesso à informação vem sendo respeitada pelos agentes públicos.

O entrevistado do OS nº1 respondeu simplesmente que não.

O OS nº2 diz que ela a LAI vem sendo procrastinada. A lei de acesso à informação também não está sendo respeitada ainda. Mas segundo ele, é uma questão de tempo. A sociedade está despertando para isso. E não é uma questão de conflito. É uma questão cultural mesmo.

O entrevistado do OS nº3 diz que ela vem sendo respeitada na medida em que a compreensão dela é limitada. Até onde se entende qual é a obrigação do agente público vem sendo respeitada porque ele sabe que há sanções. O agente público não tem que cumprir a obrigação administrativa. Ele tem que cumprir a função precípua de servir a sociedade.

A entrevistada do OS nº4 diz que não. Tanto que o observatório está buscando o apoio do ministério público pra irromper uma ação judicial. Se tivesse sendo cumprida o OS não estaria precisando entrar com uma ação judicial.

O integrante do OS nº5 diz que em sua cidade sim. Em boa parte. Dificilmente alguém se arrisca a desrespeitar a lei.

O OS nº6 diz que na região também é respeitada. Há também o fato de o observatório ter uma visibilidade e uma ressonância muito grande na imprensa. Então se o observatório divulgar alguma informação, o ministério público toma ciência. E isso pode repercutir negativamente para o prefeito. Todos eles dizem que gostam do observatório. Mas qualquer coisa que possa ofuscar a imagem, eles têm uma preocupação muito grande. Mas na verdade todos eles veem os OS com receio.

O integrante do OS nº7 fala que o problema é que muitos não conhecem a lei. Assim como a população não conhece, os agentes públicos também não conhecem. Nunca foi feita uma capacitação em como atender os processos de acesso à informação. Então acesso a informação eles até sabem que existe porque está bem divulgado, mas não sabem o que é e não sabem como lidar com isso. Falta um incentivo da própria prefeitura em ensinarem os servidores a trabalhar com isso.

O entrevistado do OS nº8 fala que na transparência ativa não. Na passiva, para o observatório, é possível dizer que há em torno de 80% de cumprimento da lei da transparência passiva. Mas se criam dificuldades para oferecer essa informação.

A questão de nº19 pergunta se há o interesse da Administração Pública de que os Observatórios Sociais existam e que o Controle Social de efetive.

O Observatório Social nº1 diz que são coisas diferentes. Interesse no Controle Social é o que o poder público tem. Porque culturalmente o brasileiro reclama de qualquer cidade, em qualquer município, em qualquer estado. Ele reclama do poder público, do governo. Para o cidadão o governo é algo ruim. De acordo com o entrevistado, “o poder público, quem trabalha no poder público ou perto do poder público tem interesse de população vá lá e olhe o trabalho, respeite, valorize, auxilie”. Quem faz as coisas certas tem interesse de

que a população se envolva mais nesse processo. Quanto à existência do observatório social exista de fato, há muitos casos de observatórios atuando no combate à corrupção. Quem faz as coisas erradas não gosta muito disso. Para esses, o OS é visto com maus olhos.

O OS nº2 fala que depende. Quando são de áreas que interessa do ponto de vista político esse acesso é facilitado. Mas quando vai incomodar as situações que não são convergentes do interesse político, isso acaba sendo dificultado. De acordo com o entrevistado, ao perguntar para qualquer prefeito se ele apoia o trabalho do observatório social ele inevitavelmente vai dizer que apoia, que o observatório social cumpre um papel muito importante. O prefeito diz que vai trabalhar de forma transparente, mas não abre, por exemplo, as licitações para o público, não põe uma câmera para transmitir ao vivo as compras públicas. E esse é o desafio. O prefeito que diz que vai reformar uma escola lá no bairro, que vai construir um posto de saúde, ele deveria ir ao bairro fazer a licitação para que a comunidade visse quem são as empresas que estão participando da licitação e acompanhe se o que elas estão prometendo construir se cumpre na hora da execução. Então o prefeito que quer ter transparência e fazer uma gestão transparente, não faz reuniões a portas fechadas. Ele convida a sociedade e faz audiências públicas para prestar contas não só com números, mas apresentando as metas que estavam estabelecidas como as metas fiscais do ano, de acordo com o que diz a lei de responsabilidade fiscal. Não apresenta apenas um resumo contábil que os leigos não têm condição de entender.

O integrante do OS nº3 diz que há uma confusão de papéis entre o papel do estado e o papel do governo. Aquele que é detentor dos poderes públicos muitas vezes não age em função da melhoria das condições da população exclusivamente. Ele quer o fortalecimento daquele governo, da visibilidade que aquele governo tem. Então há um interesse

dos poderes públicos, há um interesse claro que essa experiência se multiplique, mas isso está muito relacionado à visão pessoal dos líderes e dos governantes sobre o que eles entendem de participação social, do controle da máquina pública.

A integrante do OS nº4 diz que acha que na verdade não tem o interesse. Há uma situação no País que está provocando uma mudança de comportamento e afeta todo o Controle Social. Ela acredita que os observatórios saíram na frente porque são uma forma organizada de Controle Social. Mas o controle externo, o Controle Social efetivo ele está passando a ser admitido pelos gestores e por força de lei eles vão ter que abrir as portas, vão ter que fazer a gestão pública ficar transparente. Não por vontade deles, mas por força de um movimento social em favor da própria legislação que já vem dando suporte. O Controle Social hoje tem um suporte muito grande que é a lei. Antes, não se tinha toda essa proteção, apesar da constituição já prever isso, nunca foi tão claro e cristalino o direito de o cidadão exercer a sua cidadania e acompanhar a gestão dos recursos públicos.

O OS nº5 fala que o prefeito bem intencionado gosta que o observatório e a sociedade participem. Se ele for bem intencionado, não há porque fugir do observatório e da participação. Mas a participação ainda é vista pelo poder público como uma invasão. De acordo com o entrevistado “há muita falsidade política, o prefeito faz aquele discurso inflamado, vários elogios para o observatório, mas se pegar no pé dele ele não gosta”.

O integrante do observatório nº6 também diz que se o prefeito for uma pessoa bem intencionada realmente ele vai ter o observatório como um grande aliado. Tem prefeituras que já estão tomando posturas nesse sentido. Porque justamente há o interesse de dar credibilidade a todo o processo público. Aquele prefeito que está bem intencionado, ele tem o observatório como um parceiro.

O OS nº7 fala que deveria ser. Principalmente dos órgãos de fiscalização. Até há alguns convênios. Mas falta força de vontade. Falta incentivo real.

O OS nº8 concorda com os outros ao dizer que do bom gestor há o interesse. O mau gestor não quer. O bom gestor quer o observatório do lado dele porque o observatório vai alertá-lo antes que os problemas aconteçam, antes dele ser processado pelo ministério público, pelo tribunal de contas, pagar multa, ter suas contas rejeitadas, ir para a cadeia ou ter sua carreira política inviabilizada pela lei da ficha limpa. Então o bom gestor quer o observatório. O mau gestor não quer.

A questão nº20 perguntava ao entrevistado qual era a postura do Observatório quando solicita uma informação e a mesma não lhe é fornecida.

O OS nº1 diz que age da forma mais cordial sempre. Na realidade esse foi o único modo de se conseguir as coisas até hoje. O OS nunca entrou com mandado segurança porque irá gerar um atrito maior. Então no momento que o OS for tomar uma medida extrema tem que estar muito seguro de que o observatório está certo e tem provas. Quando o OS tem uma solicitação que não é atendida o se faz é reiterar o pedido até que eles respondam de uma maneira satisfatória.

O observatório nº2 fala que existem caminhos legais para isso. A lei determina um prazo. Se o prefeito ou o órgão não tem condições de entregar naquele prazo por alguma razão, complexidade ou dificuldade, ele pode pedir mais um prazo de 10 dias. Fora disso existem vários instrumentos legais para fazer isso. Inclusive exigindo em juízo a apresentação de documentos. O OS ainda não precisou fazer isso porque sempre teve suas questões respondidas. Embora, muitas situações acabam tendo que ser reiteradas por uma ou mais vezes.

O integrante do OS nº3 diz que as suas atitudes são as mesmas de todos os outros OS: reclamação, recurso, reclamação e recurso, ministério público.

A representante do OS nº4 fala que caso não obtenham a resposta da prefeitura, eles vão à câmara. Caso a câmara não se posicione, o observatório a gente apela para o ministério público. Geralmente a câmara não se posiciona porque na cidade são 21 vereadores e praticamente o prefeito não tem oposição na câmara. Então só resta ao observatório, o ministério público. Não há como se pensar em observatório sem pensar em acesso a informação.

O OS nº5 conta que o observatório reage imediatamente. No dia seguinte já encaminham outro expediente reclamando: “eu fiz o pedido, você não respondeu, você não cumpriu o prazo que está no artigo tal da lei. Se você não responder nós vamos ao ministério público”. Dessa forma, o órgão se sente obrigado a informar. Pois caso não o faça, haverão as punições da lei.

O entrevistado do OS nº6 diz que quando o OS detecta um problema, o mesmo avisa a Administração Pública para corrigir se for sanável. Se não for sanável, o observatório espera que o prefeito tome uma atitude administrativa contra o funcionário que errou no caso. Ou para investigar alguma situação. Se ele não toma nenhuma medida administrativa o OS tem dois caminhos. Ou informa a câmara de vereadores que é o órgão competente para fiscalizar as ações do executivo. Ou manda para o ministério público ou para o tribunal de contas. A primeira é sempre mandar para o administrador para ele tomar conhecimento e esperar uma atitude proativa e resolutiva dele. Se isso não ocorrer, o OS parte para avisar a câmara de vereadores, ou o ministério público ou o tribunal de contas.

O OS nº7 diz que faz uma nova solicitação dessa informação. E caso ela não seja fornecida, ou o OS publica para deixar claro a indignação de que ela não está pública. E o OS vai tentar informar órgãos superiores. Se é uma secretaria o observatório informa a prefeitura. Se é a prefeitura, o OS tem

que informar o órgão de fiscalização, ou secretaria da fazenda, ou ministério público.

O integrante do OS nº8 fala que eles entram com recurso e representação no ministério público.

A última pergunta da entrevista questionava ao entrevistado o que ele acha que pode melhorar e de que forma para que a transparência pública se efetive de forma verdadeira.

O OS nº1 diz que para dar mais transparência à população deveria participar mais. O governo deveria deixar de ser orgulhoso e começar a assumir seus erros. Mas isso deveria sair do discurso dos representantes do povo. O entrevistado acredita que falta honestidade nos políticos e no argumento político. E por isso a descrença do povo de que as coisas podem mudar. Ele acredita que falta fortalecer o órgão público para dar mais transparência. Quanto mais gente fiscalizando, mais pressão haverá e mais gente pedindo que a lei seja cumprida. Enfim a transparência vem como consequência disso. Participação popular e a cobrança feita pelo cidadão são fundamentais para que exista transparência.

O integrante do OS nº2 também fala que falta a participação da sociedade. Ele diz que o controle começa pelo cidadão. A sociedade precisa despertar e se integrar através de organizações, de entidades de classe, e mesmo o observatório social. Todo cidadão tem esse poder. Há várias maneiras de a sociedade participar.

O OS nº3 fala que a transparência é a principal matéria prima do Controle Social. E para o Controle Social se efetivar é necessário haver participação e vontade popular. O desejo de mudança é que é o principal motor dessa ferramenta. É necessário existir pessoas que demandem informação pública. Nunca vai haver transparência de fato se a transparência for instrumental. Se for uma transparência do governo para a sociedade. De acordo com o entrevistado, “é óbvio que o estado tinha que cumprir esse papel. Mas daqui 10 anos se,

existindo a lei e tendo transparéncia e a sociedade não se assenhorar e não assimilar isso para ela, a mesma vai se enfraquecer e deixar de ter razão de existir”.

A entrevistada do OS nº 4 fala que os gestores precisam entender a importância disso. De acordo com ela, isso é um consenso tanto em empresa privada quanto em empresa pública. O dono do negócio tem que entender o que é bom e o que é ruim. O gestor não consegue administrar sozinho. Então a transparéncia é um grande aliado para o gestor sério e que quer ter uma gestão eficiente. Ela acredita que se há uma gestão eficiente, tem que haver transparéncia em todos os dados do gestor.

O OS nº5 acha que a transparéncia é um grande passo. Não é só uma obrigação moral, é uma obrigação legal. O poder público tem que ser transparente. A transparéncia ativa ainda tem que ser provocada para a Administração Pública publicar. O entrevistado acredita que o que vai fazer melhorar a transparéncia é a participação da sociedade civil. Ele diz que os pedidos no balcão do cidadão são algo que vai treinando o funcionário público a prestar a informação.

O integrante do OS nº6 é mais um entrevistado que acredita que o que falta para que a transparéncia exista é o interesse do cidadão na coisa pública. É necessário que o cidadão entenda que ele é acionário dessa grande empresa que é a prefeitura e a câmara de vereadores. Ele é o proprietário desse recurso. E esse dinheiro dos tributos que o cidadão paga precisa ser gasto de forma responsável. Quando o cidadão tiver essa consciênci a e começar a fiscalizar, haverá mudanças nesse País.

O entrevistado do OS nº7 acredita que as informações têm que estar mais claras, mais objetivas e completas. Hoje as informações disponíveis estão publicadas pela metade, ou apenas parte delas e de forma complexa e técnica. As pessoas querem a informação rápida e objetiva.

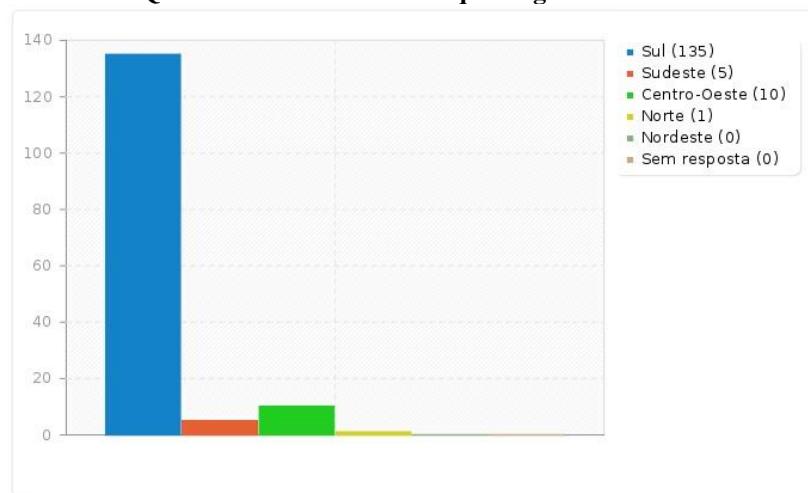
O integrante do OS nº8 acredita que depende do Controle Social da população, das entidades, do controle externo e institucional, do tribunal de contas, do poder judiciário, do ministério público cobrar do gestor público. É necessário cobrar o aumento da transparência, da informação, buscar a informação. E depende também de ferramentas. A mudança vai acontecer com o seguinte: o cidadão precisa cobrar.

### 3.2 Questionários

O instrumento de coleta de dados, denominado questionário, foi aplicado mediante divulgação nas *fan pages* na rede social *facebook* e enviados por e-mail para os membros que fazem parte dos cadastros dos Observatórios Sociais selecionados para a pesquisa. Os questionários eram compostos por dois blocos de perguntas. O primeiro bloco buscava traçar perfil dos entrevistados questionando informações a respeito de residência, faixa etária, sexo, renda familiar e nível de escolaridade. O segundo bloco de perguntas buscou definir como acontece, onde acontece, quais as dificuldades e outras características referentes às buscas por informação pública.

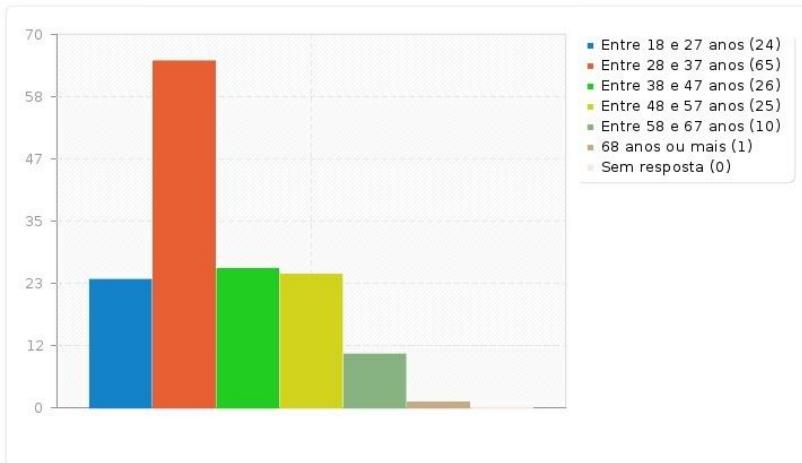
A aplicação dos questionários, após sua divulgação nas *fan pages* e via e-mail receberam um total de 151 questionários respondidos.

A primeira pergunta questionava a região do país em que o respondente residia. A partir das respostas obtidas foi possível concluir que a maioria dos participantes residia na região Sul do Brasil. Do total de respondentes, 89,40% (135) disseram que residiam na região Sul. Enquanto que 3,31% (5) estavam na região Sudeste, 6,62% (10) na região Centro-Oeste e apenas 0,66% (1) na região Norte, conforme mostra o Gráfico 1:

**Gráfico 1 – Questão 1. Você Reside em qual região do País**

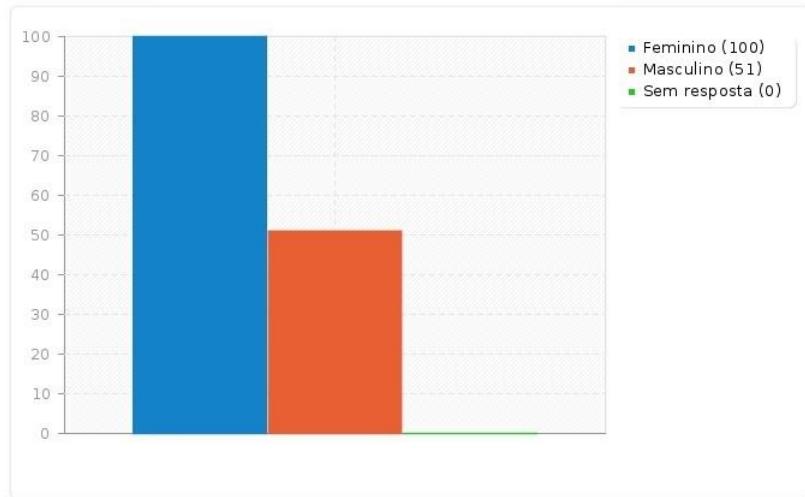
Fonte: Produção da autora, 2015

A segunda pergunta buscava traçar perfil do respondente de acordo com a faixa etária. De acordo com as respostas obtidas, em sua maioria os participantes possuem entre 28 e 37 anos. Esses compunham 43,05% (65) dos respondentes. A segunda faixa etária mais presente na pesquisa foi a que estava compreendida entre 38 e 47 anos com 17,22% (26). As duas faixas etárias seguintes são próximas em porcentagem, pois 16,56% (25) dos respondentes tem de 48 a 57 anos, sendo seguidos pelos respondentes de 18 à 27 anos com 15,89% (24). Por último, com 6,62% (10) aparecem os respondentes que possuem de 58 à 67 anos. O gráfico 2 mostra a variação mencionada.

**Gráfico 2 – Questão 2. Qual sua faixa de idade?**

Fonte: Produção da autora, 2015

A terceira pergunta buscava saber o sexo dos participantes da pesquisa. O público aparece em um número bem superior ao masculino. Dos entrevistados, 66,23% (100) eram do sexo feminino. Enquanto que o público masculino contou 33,77% (51) dos participantes, conforme o Gráfico 3:

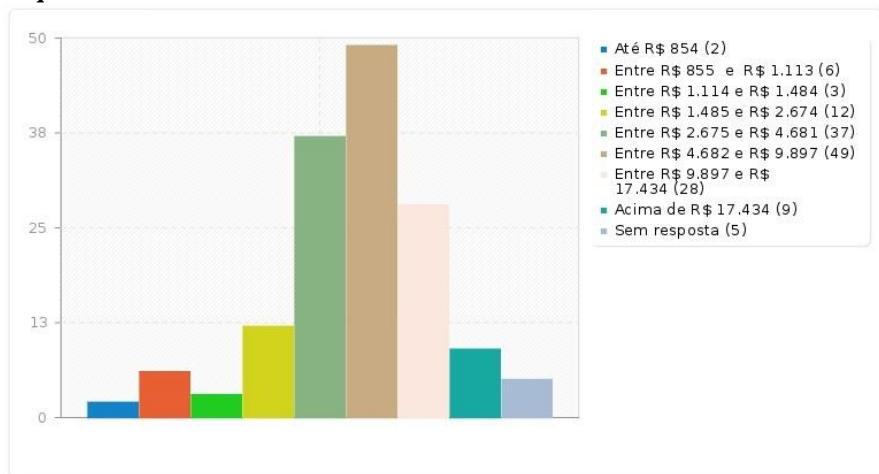
**Gráfico 3 – Questão 3. Qual seu sexo?**

Fonte: Produção da autora, 2015

A questão de nº4 buscou saber a faixa de renda familiar se enquadrava os respondentes da pesquisa. 32,45% (49) dos entrevistados disseram que a renda familiar estava compreendida entre R\$ 4.682 e R\$ 9.897. Em seguida aparecem aqueles que têm renda familiar entre R\$ 2.675 e R\$ 4.681 com 24,50% (37). A terceira faixa de renda que mais apareceu na pesquisa foi a dos que tem renda familiar entre R\$ 9.897 e R\$ 17.434 com 18,54% (28). A faixa de renda familiar seguinte é compreendida entre R\$ 1.485 e R\$ 2.674 com 7,95% (12), seguida pela mais alta faixa de renda familiar que é a de mais de R\$17.434 com 5.96% (9) dos respondentes. 3,97% (6) dos respondentes tem renda familiar entre R\$ 855 e R\$ 1.113. 1,99% (3) diz ter renda familiar entre R\$ 1.114 e R\$ 1.484. Por último aparecem os respondentes com renda familiar inferior à R\$ 854 com 1,32% (2). Uma porcentagem pequena dos respondentes optou por não informar a faixa de renda familiar a qual se encontrava e esses totalizaram 3,31%

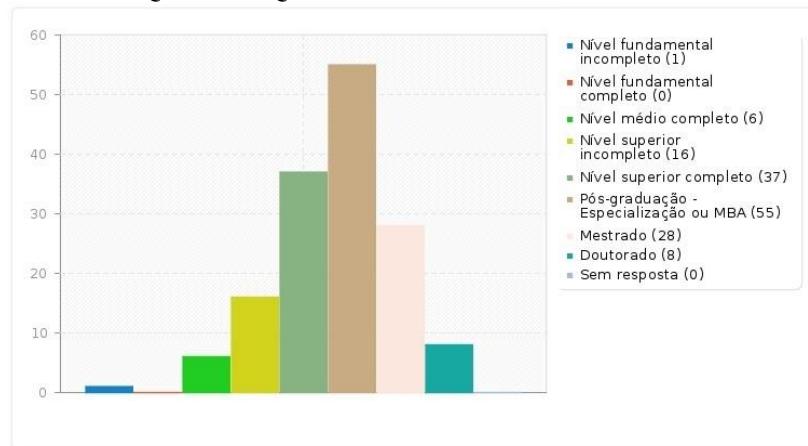
(5) dos participantes da pesquisa, conforme mostra o Gráfico 4:

**Gráfico 4 – Questão 4. Em qual faixa de renda familiar você se enquadra?**



Fonte: Produção da autora, 2015

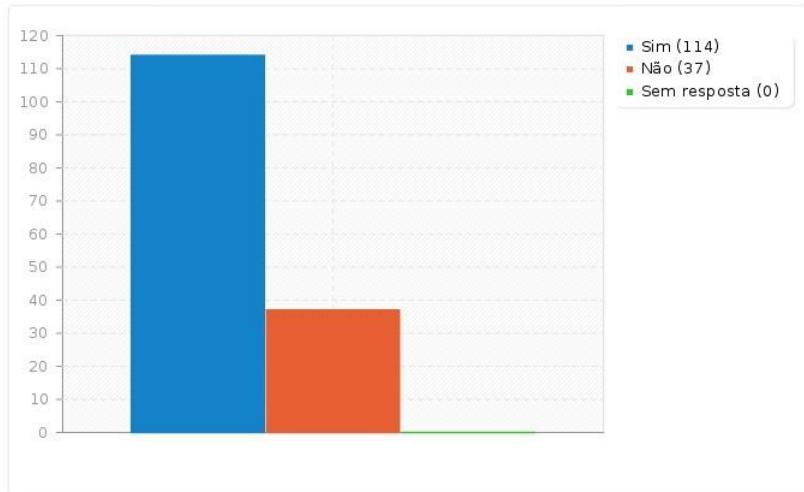
A questão de nº 5 tinha a intenção de traçar o perfil do respondente em relação ao seu nível de escolaridade. Dentre os pesquisados, o maior número deles possui pós-graduação/ especialização, totalizando 36,42% (55). Em seguida aparecem os entrevistados com nível superior completo com 24,50% (37). Os respondentes que possuem mestrado aparecem logo após com 18,54% (28), sendo seguidos pelos que possuem nível superior incompleto com 10,60% (16). Os que possuem doutorado aparecem na pesquisa como sendo 5,30% (7) dos entrevistados. 3,97% (6) dos respondentes possuem nível médio completo. Por último estão os que possuem nível fundamental incompleto com 0,66% (1), conforme mostra o Gráfico 5:

**Gráfico 5 – Questão 5. Qual seu nível de escolaridade?**

Fonte: Produção da autora, 2015

A 6<sup>a</sup> pergunta questionava se o respondente costuma buscar informações a respeito da Administração Pública (Prefeituras, Governo do Estado, Governo Federal, entre outros). 75,50% (114) dos entrevistados disse que sim. Enquanto que 24,50% (37) dos participantes afirmou não buscar informações sobre a Administração Pública, conforme o Gráfico 6:

**Gráfico 6 – Questão 6. Você costuma buscar informações a respeito da Administração Pública (Prefeituras, Governo do seu Estado, Governo Federal, entre outros)?**



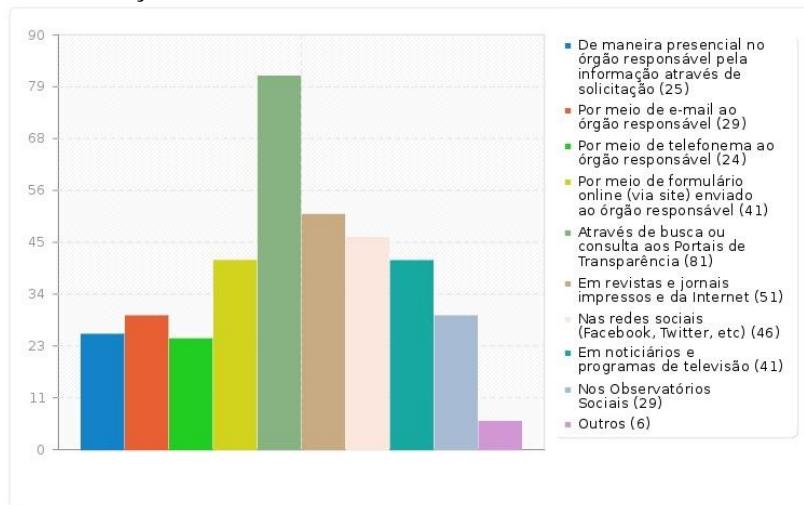
Fonte: Produção da autora, 2015

A pergunta de nº6 foi uma pergunta chave que determinava a continuação ou não do respondente ao questionário. Caso ele respondesse que não, o questionário cessava e não eram disponibilizadas novas perguntas para que fossem respondidas. Caso o participante dissesse que sim, que buscava informações a respeito da Administração Pública, novas perguntas eram disponibilizadas para que ele continuasse a responder o instrumento de coleta de dados. Muitas dessas perguntas que viriam a seguir permitiam que o respondente pudesse escolher mais de uma das alternativas disponibilizadas, o que fez com que algumas questões tivessem um somatório maior do que 100%.

Dessa forma, a próxima pergunta questionava como o entrevistado buscava informações sobre a Administração Pública. De maneira presencial no órgão responsável pela informação através de solicitação contava com 21,93% (25) das respostas. 25,44% (29) das respostas dizia que buscava as

informações por meio de e-mail ao órgão responsável. 21,05% (24) procurava informações por meio de telefonema ao órgão responsável. Por meio de formulário *on-line* (via site) enviado ao órgão responsável contou com 35,96% (41) das respostas. Através de busca ou consulta aos Portais de Transparência apresentou 71,05% (81) das respostas. 44,74% (51) das respostas mostrava que os entrevistados buscavam informações em revistas e jornais impressos e da Internet. 40,35% (46) das respostas mostrava as redes sociais (*Facebook*, *Twitter*, etc) como veículo de busca por informações. Noticiários e programas de televisão apresentou 35,96% (41) das respostas como sendo um meio de busca. Os Observatórios Sociais aparecem em 25,44% (29) como sendo o meio onde os entrevistados buscam informações. Apenas 5,26% (6) das respostas apresentavam outras alternativas que não as citadas nas alternativas da questão.

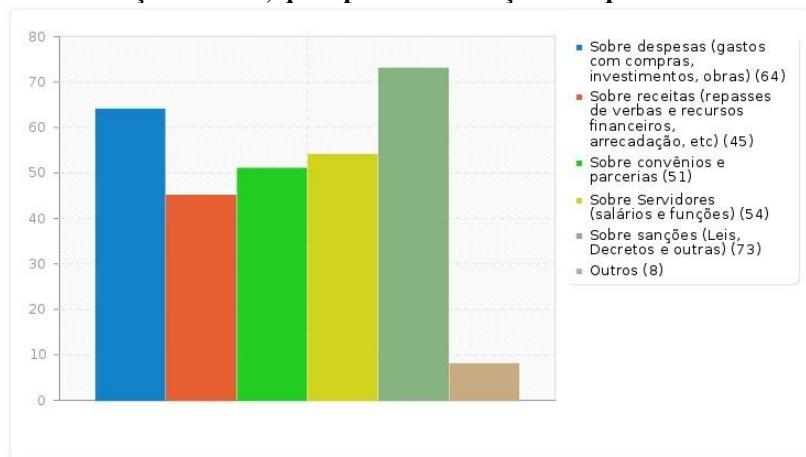
**Gráfico 7 – Questão 6.1. Como você busca informações sobre a Administração Pública?**



Fonte: Produção da autora, 2015

A próxima pergunta pretendia identificar, ao buscar informações sobre os órgãos da Administração Pública, que tipo de informações o respondente procura. A primeira alternativa dizia respeito a despesas (gastos com compras, investimentos, obras) e foi assinalada por 56,14% (64). A segunda alternativa era relativa a informações de receitas (repasses de verbas e recursos financeiros, arrecadação, etc) e foi escolhida por 39,47% (45) dos participantes. Em seguida foi falado sobre convênios e parcerias, onde 44,74% (51) dos respondentes afirmou buscar informações a respeito do assunto. A próxima alternativa era sobre informações relativas aos servidores (salários e funções) e a mesma obteve 47,37% (54) na busca dos respondentes. A resposta mais assinalada no questionário foi sobre sanções (Leis, Decretos e outras) sendo selecionada por 64,04% (73) dos participantes. 7,02% (8) assinalaram a alternativa que dava a opção de “outros”, porém as respostas citadas parecem se enquadrar nas alternativas anteriores (geral, dados para pesquisa, serviços, Informações sobre a cidade, planejamento urbano, infraestrutura, plano diretor, projetos, notícias de eventos, endereços, atas de reuniões, e licitações e contratos). Para uma visualização mais fácil, as respostas estão no Gráfico 8:

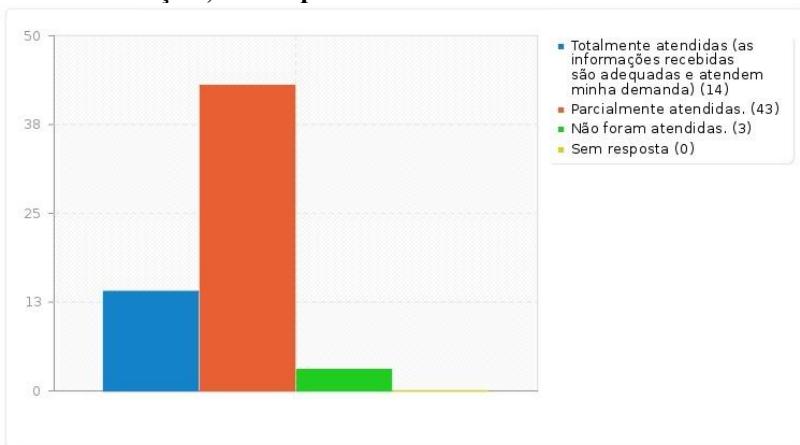
**Gráfico 8 – Questão 6.2. Ao buscar informações sobre os órgãos da Administração Pública, que tipo de informação você procura?**



Fonte: Produção da autora, 2015

Em seguida, buscou-se saber se quando o respondente recorria a um órgão público para obter informações, suas expectativas são atendidas. 23,33% ( 14) dos entrevistados disseram ter suas expectativas totalmente atendidas (as informações recebidas são adequadas e atendem a demanda). Os que tiveram suas expectativas parcialmente atendidas correspondem a 71,67% (43). Enquanto que os que não tiveram suas expectativas atendidas correspondem a 5% (3), conforme Gráfico 9:

**Gráfico 9 – Questão 6.3. Quando você recorre a um órgão público para obter informações, suas expectativas são atendidas?**

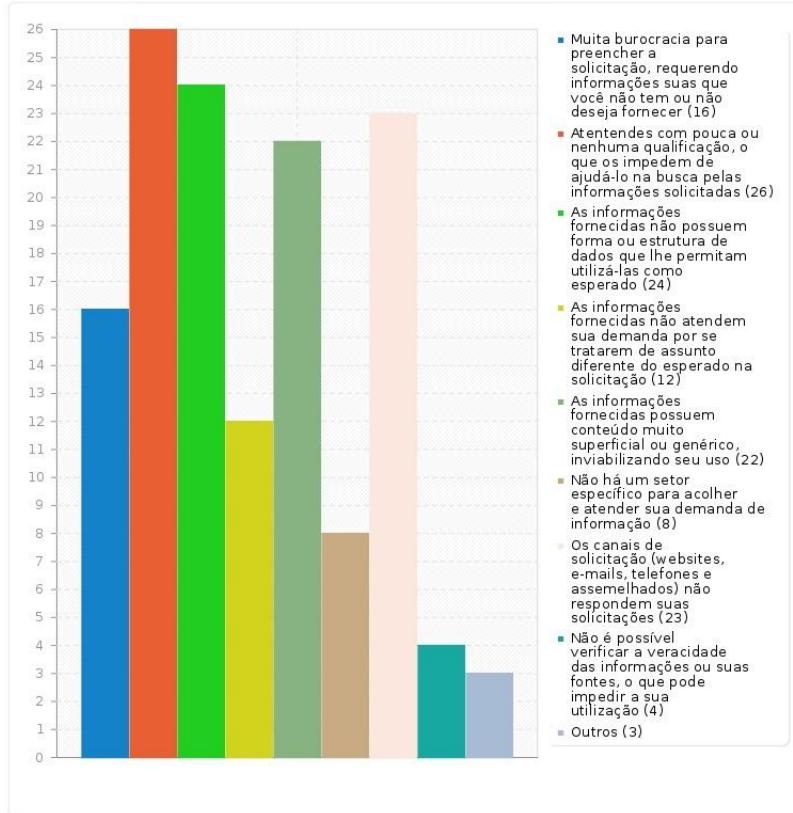


Fonte: Produção da autora, 2015

Se na questão anterior o respondente informou que foi parcialmente ou não foi atendido/a em suas expectativas, essa pergunta buscava entender os motivos disso. Essa questão só estava disponível para aqueles que não possuíam suas expectativas totalmente atendidas ao recorrer a um órgão público na busca por informações. 34,78% (16) dos entrevistados disse ser em função de haver muita burocracia para preencher a solicitação, requerendo informações dele que o mesmo não tem ou não deseja fornecer. Atendentes com pouca ou nenhuma qualificação, o que os impedem de ajudar na busca pelas informações solicitadas foram responsáveis por 56,52% (26). Informações fornecidas não possuem forma ou estrutura de dados que permitissem utilizá-las como esperado, correspondeu a 52,17% (24) dos entrevistados assinalarem essa alternativa. 26,09% (12) dos entrevistados dizem que as informações fornecidas não atendem sua demanda por se tratarem de assunto diferente do esperado na solicitação. 47,83% (22) dos participantes relatam que as informações fornecidas possuem conteúdo muito superficial ou genérico,

inviabilizando seu uso. 17,39% (8) disseram que não há um setor específico para acolher e atender sua demanda de informação. 50% (23) selecionaram a opção em que os canais de solicitação (websites, e-mails, telefones e assemelhados) não respondem suas solicitações. A alternativa que relatava que “não é possível verificar a veracidade das informações ou suas fontes, o que pode impedir a sua utilização” obteve 8,70% (4) da opinião dos entrevistados. Havia ainda no questionário a alternativa “outros”, a qual foi assinalada por 6,52% (3) dos entrevistados. E ao relatarem o que caracterizavam como outros, definiram como portais da transparência ainda incompletos e em desenvolvimento, alguns não responderam os e-mails ou mensagem enviada para o “fale conosco” e ainda criam condicionamentos tipo ter que aguardar um funcionário para obter cópia de documentos. Conforme mostra o gráfico 10:

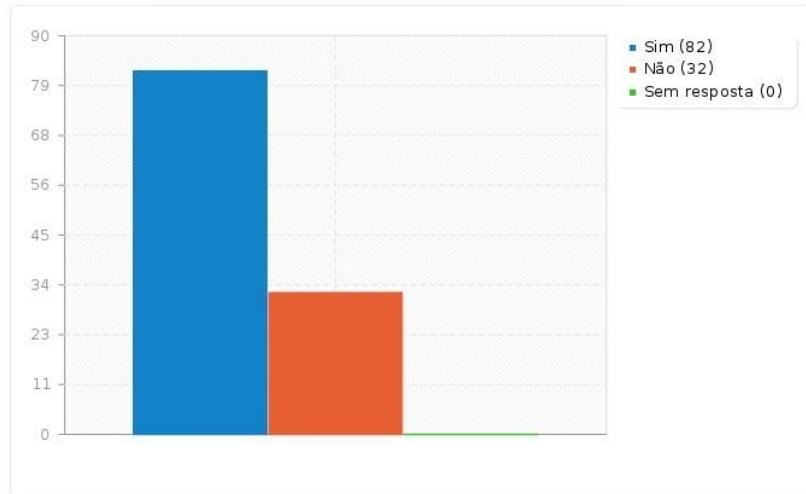
**Gráfico 10 – Questão 6.3.1. Na questão anterior você informou que foi parcialmente ou não foi atendido/a em suas expectativas. Quais são os motivos?**



Fonte: Produção da autora, 2015

A pergunta seguinte buscava saber se o entrevistado costuma acessar os Portais de Transparência da Web. 71,93% (82) dos respondentes disseram que sim, que costumam acessar os Portais de Transparência. Enquanto que, 28,07% (32) dos entrevistados disseram que não. Que não tem o hábito de acessar os Portais de Transparência. Conforme mostra o Gráfico 11:

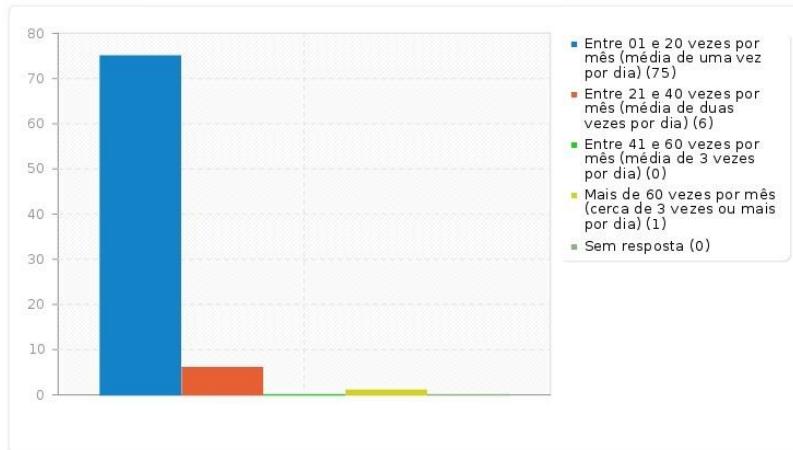
**Gráfico 11 – Questão 7. Você costuma acessar Portais de Transparência da Web?**



Fonte: Produção da autora, 2015

A pergunta que vinha em seguida só estava disponível para aqueles que responderam “sim” na pergunta anterior que perguntava se o entrevistado acessava os Portais de Transparência. Ela questionava aqueles que acessavam os Portais de Transparência, qual a frequência com que os mesmos o faziam. 91,46% (75) disseram que acessam os Portais de Transparência entre 01 e 20 vezes por mês (média de uma vez por dia). A segunda alternativa era o acesso entre 21 e 40 vezes por mês (média de duas vezes por dia), obtendo 7,32% (6) das respostas. Apenas 1,22% (1) dos entrevistados disse acessar mais de 60 vezes por mês (cerca de 3 vezes ou mais por dia), como mostra o gráfico 12:

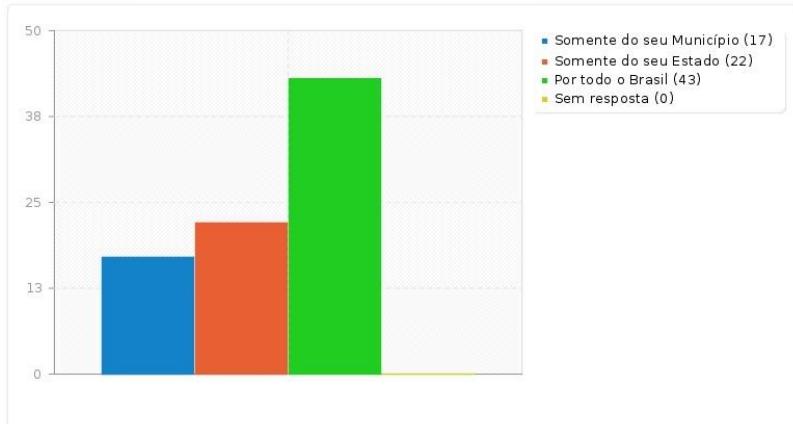
**Gráfico 12 – Questão 7.1. Você acessa os Portais de transparência com que frequência?**



Fonte: Produção da autora, 2015

A próxima questão perguntava de onde são os Portais de Transparência que o respondente costuma acessar. 20,73% (17) disseram que acessam apenas o Portal de Transparência do seu Município. 26,83% (22) dos respondentes disseram que acessam somente o Portal de Transparência do seu Estado. Enquanto que 52,44% (43) disseram que costumam acessar os Portais de Transparência por todo o Brasil. O Gráfico 13 mostra essa realidade:

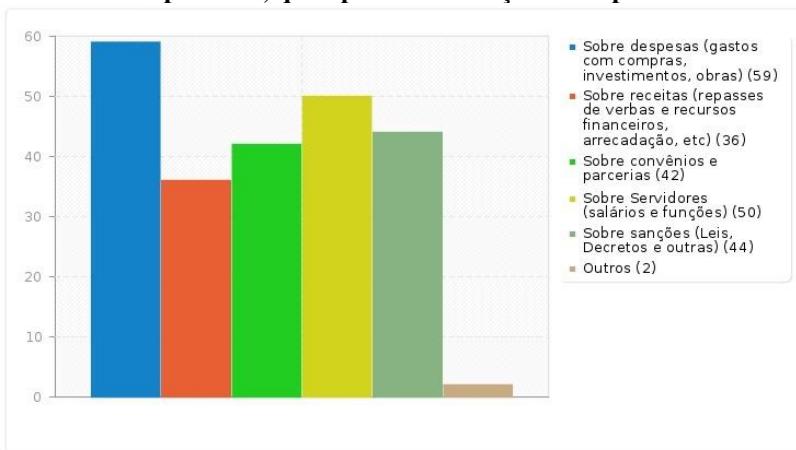
**Gráfico 13 – Questão 7.2. De onde são os Portais de Transparência que você costuma acessar?**



Fonte: Produção da autora, 2015

Em seguida buscava-se saber, ao buscar informações nos Portais de Transparência, que tipo de informações o entrevistado procura. 71,95% (59) dos respondentes falou que busca informações sobre despesas (gastos com compras, investimentos, obras). 43,90% (36) dos participantes disse que procura informações sobre receitas (repasses de verbas e recursos financeiros, arrecadação, etc). Em relação a informações sobre convênios e parcerias o total de respostas obtidas foi de 51,22% (42). Enquanto que informações sobre Servidores (salários e funções) alcançou 60,98% (50) e sobre sanções (Leis, Decretos e outras) 53,66% (44). Houve ainda 2,44% (2) dos entrevistados que assinalaram a resposta “outros”, definindo a mesma como informações diversas e licitações e contratos. Porém, essas respostas já estavam subentendidas nas respostas anteriores. O gráfico 14 mostra a situação das respostas para essa questão.

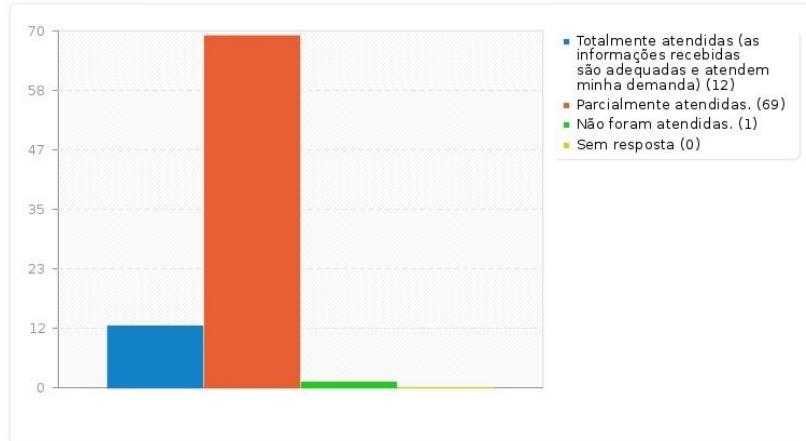
**Gráfico 14 – Questão 7.3. Ao buscar informações nos Portais de Transparência, que tipo de informações você procura?**



Fonte: Produção da autora, 2015

A questão seguinte perguntava se quando o entrevistado buscava informações num Portal de Transparência, tinha suas expectativas são atendidas. 14,63% (12) das respostas obtidas dizia que as expectativas do entrevistado ao buscar informações nos Portais de Transparência eram totalmente atendidas (as informações recebidas são adequadas e atendem a demanda). Enquanto que 84,15% (69) disseram que tinham suas expectativas parcialmente atendidas. Apenas 1,22% (1) dos entrevistados disse que suas expectativas não foram atendidas. O Gráfico 15 ilustra essa situação:

**Gráfico 15 – Questão 7.4. Quando você busca informações num Portal de Transparência, suas expectativas são atendidas?**

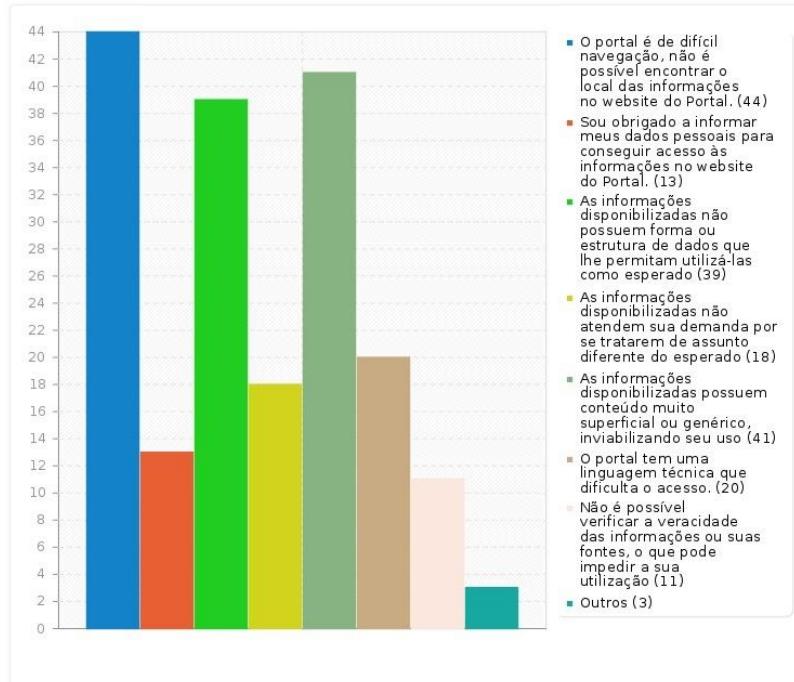


Fonte: Produção da autora, 2015

A última pergunta do questionário era disponibilizada apenas para aqueles que na pergunta anterior tiveram como resposta: “Parcialmente atendidas” ou “não foram atendidas”. Nessa última pergunta, buscava-se identificar os motivos pelos quais os entrevistados não tinham suas expectativas completamente atendidas ao buscarem por informações em um Portal de Transparência. 62,86% (44) dos entrevistados disseram que os portais são de difícil navegação, e dessa forma não é possível encontrar o local das informações no website do Portal. 18,57% (13) falarão que não são atendidos, pois ao buscar as informações são obrigados a informar seus dados pessoais para conseguir acesso às informações no website do Portal. 55,71% (39) relatam que as informações disponibilizadas não possuem forma ou estrutura de dados que lhe permitam utilizá-las como esperado. 25,71% (18) disseram que as informações disponibilizadas não atendem sua demanda por se tratarem de assunto diferente do esperado. 58,57% (41) dos entrevistaram assinalaram a alternativa que dizia que as informações disponibilizadas possuem conteúdo muito

superficial ou genérico, inviabilizando seu uso. 28,57% (20) falaram que os portais tem uma linguagem técnica que dificulta o acesso. Enquanto que 15,71% (11) dizem que não é possível verificar a veracidade das informações ou suas fontes, o que pode impedir a sua utilização. Apenas 4,29% (3) optaram pela alternativa “outros” e apontaram como outras possíveis alternativas para essa pergunta a insuficiência de dados, a falta de resposta para um pedido, e que as informações são limitadas, não atendendo as Leis de Transparência e Acesso à Informação. O Gráfico 16 ilustra as respostas para a última pergunta do questionário:

**Gráfico 16 – Questão 7.4.1. Na questão anterior você informou que foi parcialmente ou não foi atendido/a em suas expectativas. Quais são os motivos?**



Fonte: Produção da autora, 2015

## 4 O MODELO

Para o desenvolvimento do modelo proposto nesse projeto foi levada em consideração toda a coleta de dados já descrita anteriormente. A princípio, foi analisada a bibliografia referente ao tema, que veio dar base à fundamentação teórica. Em seguida os resultados obtidos com os instrumentos de coleta de dados, entrevistas e questionários, foram primordiais para o desenvolvimento do modelo.

As entrevistas realizadas com os Observatórios Sociais apontaram pontos bastante importantes no que tange os erros da Administração Pública ao divulgar suas informações. Esses pontos de erro foram analisados e geraram processos visando a melhoria na gestão da informação pública e que estão mostrados no modelo.

As respostas obtidas com os questionários mostraram características relevantes a respeito da forma com que a população em geral busca as informações, bem como suas deficiências ao procurá-las.

Os resultados obtidos com as coletas de dados deram base para o desenvolvimento de quatro diagramas de processos.

O primeiro diagrama tem como título “Produção da Informação” e relata os processos desenvolvidos por três atores que são os especialistas técnicos, o setor de comunicação e os setores de Administração Pública.

Os membros da equipe de capacitação dos especialistas técnicos de informação são os atores que executam os processos no segundo diagrama. Os processos dessa fase são definidos para que os especialistas técnicos, mostrados no primeiro diagrama, estejam capacitados para desempenhar suas atividades.

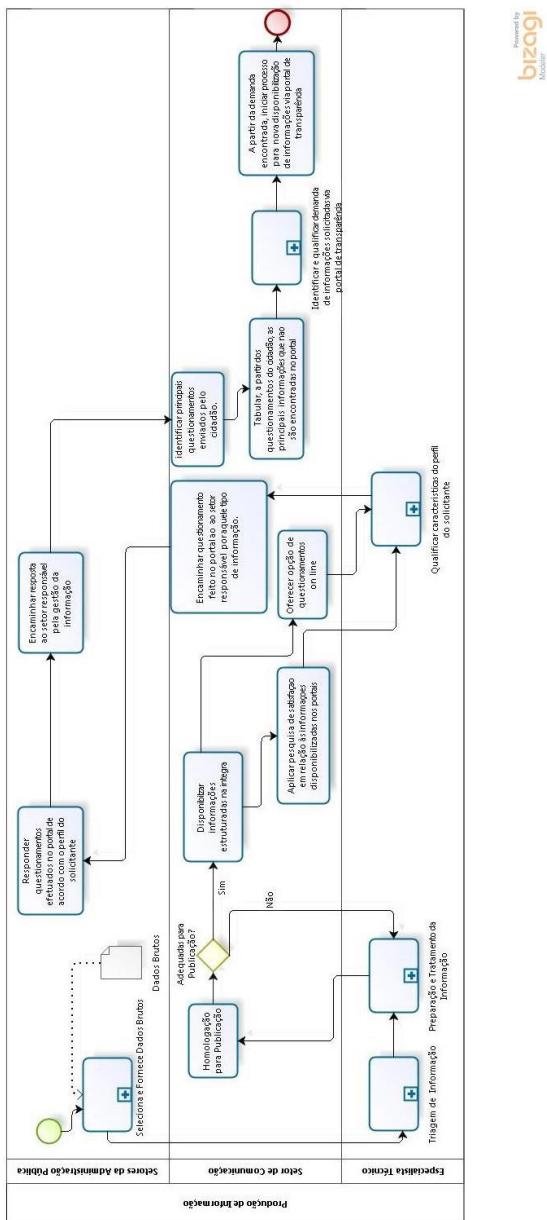
O terceiro diagrama comprehende os processos executados pelo setor de responsabilidade pública, que tem um cunho social e visa a população. Nos processos executados no

terceiro diagrama tem seu foco voltado para a conscientização e capacitação da população para efetivação do Controle Social.

O quarto e último diagrama têm como atores os integrantes da comissão de gestão da informação. A atuação desse último diagrama tem uma visão mais abrangente do todo do processo.

Na Figura 9 serão mostrados os quatro diagramas e simultaneamente suas descrições:

### **Figura 9 - Produção de Informação**



Fonte: Produção da autora, 2015

O diagrama de produção da informação é o que compreende o maior número de processos e atores no modelo proposto.

Dentre os atores estão os diversos setores da Administração Pública, o setor de comunicação e os especialistas técnicos de cada setor.

Os setores da Administração Pública compreendem todos os setores que fazem parte da mesma. Podem-se citar como exemplos os setores de Recursos Humanos, de Licitações, Financeiro, etc. São os setores da Administração Pública que selecionam e fornecem os dados brutos, respondem aos questionamentos com informações de sua responsabilidade bem como encaminham as respostas ao setor de comunicação.

O setor de comunicação dentro da Administração Pública é o responsável por toda a parte de disponibilização das informações públicas. É o setor de comunicação que homologa as informações para a publicação, abastece os Portais de Transparência com as informações já tratadas, bem como oferece a opção de questionamentos *on-line* e pesquisas de satisfação ao solicitante de informações, encaminha questionamentos aos setores responsáveis por cada informação, identifica, tabula e qualifica os principais questionamentos, etc.

No modelo proposto, cada setor da Administração Pública deve possuir o seu próprio especialista técnico. Esse ator dentro do processo é responsável por fazer a triagem das informações bem como a preparação e tratamento da informação e qualificar o perfil dos cidadãos que solicitam as informações para que a disponibilização seja adequada.

O início do processo de produção da informação se dá nos setores da Administração Pública, onde acontece a seleção e fornecimento dos dados brutos. Dados brutos são os dados em sua forma bruta e sem nenhum tratamento. Diz respeito ao

dado que ainda não é uma informação com real sentido para quem o lê. Dessa forma, eles são apenas dados, onde um leigo sobre o assunto não consegue entender do que se trata.

Os dados brutos serão encaminhados ao especialista técnico do setor. Esse ator fará a triagem de informações e selecionará os dados brutos que devem ser trabalhados para se tornarem informações consumíveis e disponibilizadas à população. A triagem da informação é dividida em subprocessos de acordo com cada área. A preparação e o tratamento da informação são divididos em subprocessos onde os especialistas técnicos irão, em algumas etapas, esmiuçar os dados para torná-los entendíveis e consumíveis pela população. Os subprocessos não serão detalhados aqui, pois são específicos de cada setor da Administração Pública, enquanto que o modelo em questão tem por objetivo ser um modelo genérico que possa atender e ser base para todos os setores da Administração Pública.

Após os dados brutos serem trabalhados e se tornarem informações, eles são encaminhados ao setor de comunicação para serem homologados para a publicação. Essa etapa tem como finalidade a disponibilização nos Portais de Transparência. O Setor de comunicação da organização é o responsável por essa disponibilização. É ele quem usará dos meios tecnológicos para então divulgar as informações. Porém, antes de as informações serem disponibilizadas é necessário que se verifique a adequação delas para a publicação. Essa etapa oferece duas opções de caminhos a serem seguidos. Caso as informações já estejam adequadas para a publicação, o passo seguinte será a disponibilização das informações estruturadas na íntegra. Caso ainda não estejam conformes para a publicação, as mesmas voltam para o processo anterior que é onde os especialistas técnicos de cada setor fazem a preparação e o tratamento das informações e então os especialistas técnicos irão rever a informação e readequá-la de forma que se torne apropriada para a publicação.

No momento em que se verifica que as informações estão adequadas à publicação as mesmas serão disponibilizadas na íntegra nos Portais de Transparência para o acesso do cidadão.

Ao disponibilizar a informação nos Portais de Transparência, o setor de comunicação oferece a opção de questionamento *on-line*. Essa opção serve para os momentos em que o cidadão não encontra no site a informação pela qual está buscando. Dessa forma, o cidadão poderá fazer o questionamento para posteriormente ter sua dúvida sanada pelo setor da Administração Pública responsável.

Após disponibilizar as informações estruturadas na íntegra, o setor de comunicação deve disponibilizar uma pesquisa de satisfação para que o cidadão preencha. Ao preencher essa pesquisa, o cidadão estará contribuindo para o aprimoramento do Portal de Transparência. O preenchimento da pesquisa irá possibilitar a qualificação das características dos solicitantes bem como identificará problemas na disponibilização das informações. Com base na pesquisa de satisfação será possível alterar e melhorar o Portal de Transparência, bem como responder mais adequadamente aos questionamentos efetuados.

Após a aplicação da pesquisa de satisfação pelo setor de comunicação, será possível que os especialistas técnicos consigam qualificar o perfil dos solicitantes de informações *on-line* que é composta por subprocessos de acordo com cada área. A qualificação das características do cidadão que solicita uma informação contribui para que a resposta ao seu questionamento seja adequada e atenda suas necessidades. Ao identificar suas características, tais como idade, lugar onde reside, faixa de renda familiar, nível de escolaridade, etc. os setores da Administração Pública poderão oferecer respostas de acordo com o perfil do solicitante.

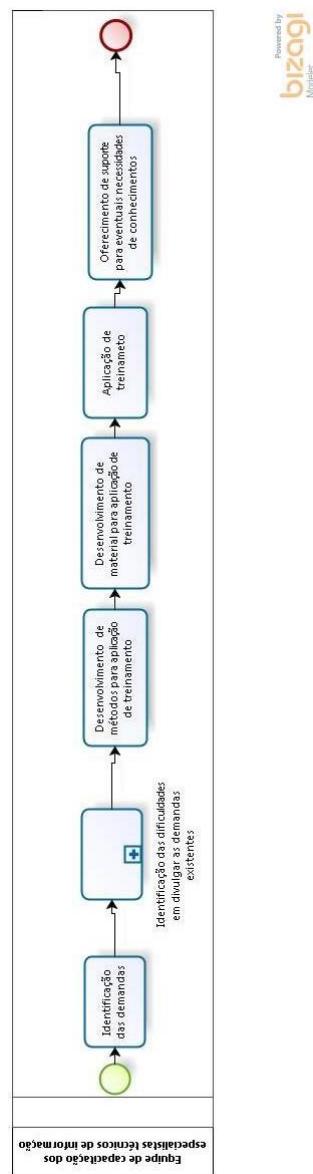
Após o cidadão efetuar o questionamento *on-line* e seu perfil ser qualificado pelos especialistas técnicos, o setor de

comunicação recebe essas informações e deve encaminhar o questionamento ao setor da Administração Pública responsável por aquele tipo de informação. O setor responsável então deve responder o questionamento, respeitando a Lei de Acesso à Informação e fazendo o possível para que a dúvida do cidadão seja sanada. Com a resposta do questionamento pronta, o setor da Administração Pública deve encaminhar a resposta ao setor de gestão da informação, que nesse caso é o setor de comunicação. O setor de comunicação irá gerenciar e encaminhar a informação ao solicitante.

Ao responder os questionamentos feitos pelo cidadão, o setor de comunicação deve identificar quais são as principais dúvidas encontradas pelo cidadão ao acessar o portal em vários subprocessos. Após as dúvidas do cidadão serem identificadas, o setor de comunicação deve tabular as mesmas, gerando assim um relatório que facilite a visualização dos principais questionamentos feitos no Portal de Transparência. Com as informações dos questionamentos já tabuladas, o setor de comunicação deve identificar e qualificar as demandas de informações solicitadas. Esse processo de qualificação da demanda, dará embasamento para que o próximo processo seja realizado. A partir da identificação e qualificação da demanda de informações solicitadas via Portal de Transparência, o setor de comunicação iniciará um processo para uma nova disponibilização de informações. A demanda encontrada será analisada, de forma que as informações ainda não disponíveis nos portais sejam compiladas e passem pelo mesmo processo de produção da informação descrito até aqui.

Dentro de todo o processo, o primeiro diagrama é um dos mais importantes. Ele mostra todo o ciclo da informação pública, que é o foco desse projeto. É também o diagrama que conta com um maior número de processos que devem acontecer para o objetivo final que é a disponibilização de forma correta e clara ao cidadão.

O segundo diagrama, mostrado a seguir, apresenta processos relativos a capacitação dos especialistas técnicos de informação. Esses são atores participantes dos processos trabalhados no primeiro diagrama. Porém, aqui eles já não são atores, mas sim objeto dos processos. Os atores nesse momento são compostos por uma equipe de capacitação dos especialistas técnicos de informação como mostrado na Figura 10:

**Figura 10 - Capacitação dos especialistas técnicos de informação**

Fonte: Produção da autora, 2015

O primeiro processo desse diagrama é o de identificação de demandas. Esse, diz respeito às demandas existentes para os especialistas técnicos de informação. A equipe de capacitação dos especialistas técnicos de informação deve identificar, tabular e mapear as demandas solicitadas aos técnicos de informação.

Em seguida, deve-se fazer a identificação das dificuldades em divulgar as demandas existentes. Esse processo busca analisar quais problemas são encontrados para que não se atinja o objetivo de disponibilizar as informações decorrentes das demandas existentes e é composto por outros subprocessos de acordo com cada área a ser capacitada.

Em posse das informações a respeito das demandas existentes e das dificuldades em atendê-las, a equipe de capacitação dos especialistas técnicos de informação deve desenvolver métodos para a aplicação de treinamento para os especialistas técnicos de informação, afim de que o trabalho desenvolvido por eles seja mais efetivo e eficiente. Em seguida, deve-se desenvolver o material para a aplicação do treinamento. O material deve ser claro e sucinto, facilitando uma possível posterior pesquisa. Deve ainda ser acessível *on-line*, facilitando ainda mais o seu acesso.

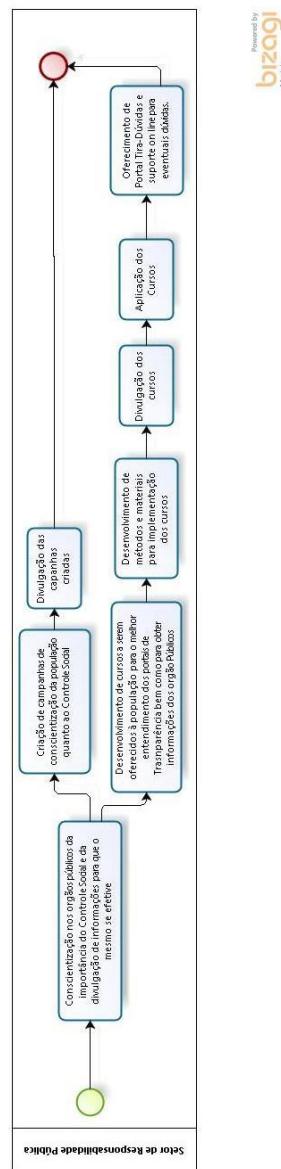
É chegado então o auge desse processo. Nesse momento o especialista técnico de informação irá ser treinado para que consiga atender as demandas de informação necessárias à população para o efetivo Controle Social. Deve haver aulas expositivas onde serão mostradas as formas de se trabalhar para disponibilizar informações importantes à população.

Por último, deve haver a preocupação em oferecer suporte para os especialistas técnicos. O suporte deve ser um canal onde seja possível buscar as informações para sanar as dúvidas que surgirem tantas vezes quantas forem necessárias.

Os atores que executam os processos no próximo diagrama são os integrantes do setor de Responsabilidade

Pública. Este setor também é uma proposta do modelo. Acredita-se que todo órgão público deveria ter uma área que se preocupasse com a participação social na Administração Pública e trabalhasse em prol de uma relação mais próxima entre eles. Assim, os processos relacionados no terceiro diagrama buscam efetivar o Controle Social com uma maior participação da sociedade. Na Figura 11 é apresentado o diagrama para o entendimento dos processos:

**Figura 11 - Processos executados pelo setor de responsabilidade pública**



Fonte: Produção da autora, 2015

O primeiro processo efetuado pelo setor de responsabilidade pública é a conscientização nos órgãos públicos da importância do Controle Social e da divulgação de informações para que o mesmo se efetive. Ao fazer com que os funcionários públicos entendam a necessidade da existência do Controle Social (inclusive para eles, pois todos também são cidadãos) acredita-se que o trabalho executado por eles se torne mais próximo do entendimento da população e assim se apresente de uma forma mais acessível ao cidadão.

O próximo passo é a conscientização da população em relação à importância do Controle Social. Assim, o setor de responsabilidade pública deve criar campanhas voltadas para a compreensão da dimensão desse tipo de controle. As campanhas devem mostrar o valor de o cidadão fiscalizar e efetivar o Controle Social. Em seguida inicia-se o processo de divulgação do trabalho de conscientização da população quanto ao Controle Social. As mesmas devem ser veiculadas nos meios de comunicação como rádio, televisão e redes sociais e devem ser simples atingindo a todos os cidadãos.

Paralelamente à criação e divulgação de campanhas que incentivem a participação popular na fiscalização das atividades da Administração Pública, o setor de responsabilidade pública deve desenvolver cursos que serão oferecidos à população no intuito de facilitar o acesso aos Portais de Transparência bem como auxiliar na obtenção de informações dos órgãos públicos. Há ainda a necessidade do desenvolvimento de métodos e materiais para a implementação dos cursos. O material deve dar base teórica e os métodos devem também oferecer prática para que o cidadão, ao final do curso, seja capaz de buscar informações nos Portais de Transparência bem como solicitar informações aos órgãos públicos.

Com os cursos já preparados e estruturados, chega o momento de fazer a divulgação para a captação de alunos. Esse processo deve envolver propaganda que será veiculada nos

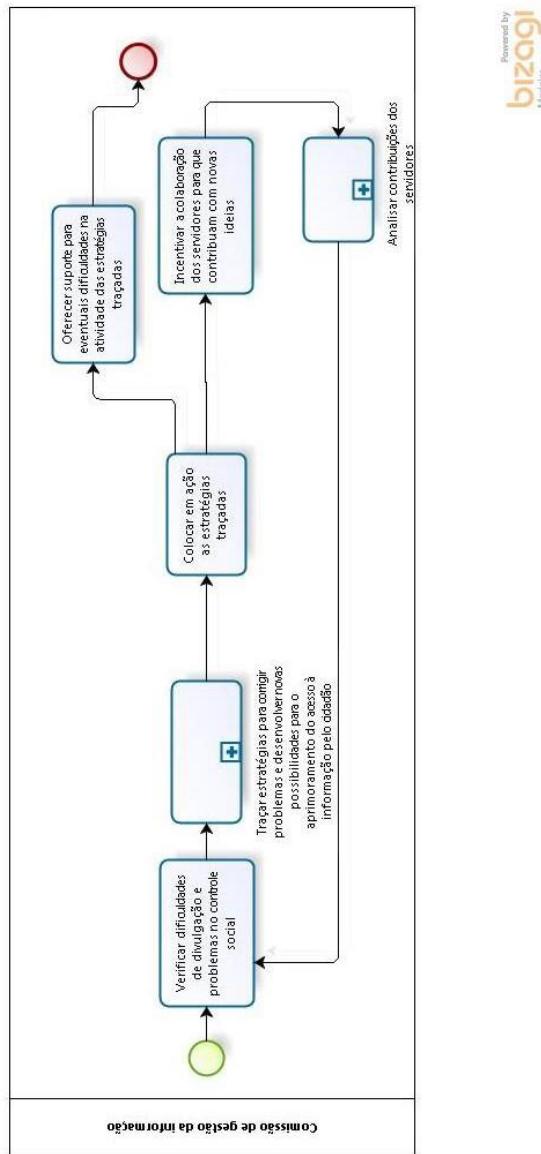
mais diversos meios de comunicação como rádio, televisão e redes sociais, etc. afim de que atinja um maior número de pessoas. Quanto mais cidadãos participarem desses cursos, maior poderá ser a participação do povo na fiscalização da Administração Pública.

A finalidade desse processo se efetiva no momento em que ocorre a aplicação dos cursos. A aplicação dos cursos é a capacitação do cidadão para adquirir aptidões que tornem mais simples o ato de efetivar o Controle Social. Nessa etapa, a população participa de aulas teóricas e práticas relacionadas aos Portais de Transparência bem como solicitação de informações que não estão disponíveis nos portais.

O último processo do diagrama em questão é o oferecimento de um portal tira-dúvidas e suporte *on-line* para eventuais dúvidas do cidadão. Após a participação nos cursos de capacitação, o cidadão tem ao seu dispor um Portal onde ele pode efetuar consultas a fim de sanar eventuais dúvidas ou ainda questionar sobre procedimentos a serem tomados de acordo com cada situação.

Por fim, é apresentado o diagrama em que os atores têm uma visão ampla de todo o processo de comunicação pública. O ultimo desenho de processo exposto, tem como protagonistas uma comissão de gestão da informação, como mostra a Figura 12:

**Figura 12 - Processos executados pela Comissão de Gestão da Informação**



Fonte: Produção da autora, 2015

O último diagrama começa com o processo de verificação de dificuldades de divulgação e problemas encontrados no desenvolvimento do Controle Social. A comissão de gestão da informação deve fazer uma análise e verificar quais são as dificuldades de divulgação das informações públicas que impedem que o Controle Social se efetive. Ela irá identificar os dilemas, analisar cada um dos problemas encontrados e pensar em alternativas para solucionar os impasses constatados.

O processo seguinte tem a pretensão de traçar estratégias para corrigir problemas e desenvolver novas possibilidades para o aprimoramento do acesso à informação pelo cidadão e é composto por subprocessos. Nesse processo a comissão de gestão da informação deve, a partir das respostas encontradas ao verificar as dificuldades e problemas no Controle Social, traçar estratégias que corrijam os problemas bem como desenvolver novas possibilidades para que o acesso à informação pelo cidadão seja facilitado.

O próximo passo é colocar em ação as estratégias traçadas. Deseja-se que tudo o que foi traçado como estratégia para corrigir os problemas e dificuldades no Controle Social no processo anterior, seja posto em prática e se torne realidade.

A partir do ultimo processo saem dois novos processos. O primeiro deles é oferecer suporte para eventuais dificuldades na atividade das estratégias traçadas. Ou seja, oferecer suporte e pessoal capacitado para responder à eventuais dúvidas e ajuda na solução de dificuldades encontradas na prática das estratégias traçadas. O segundo processo remete-se ao incentivo aos colaboradores na participação desse processo com novas ideias e é composto por subprocessos. Nesse momento, a comissão de gestão da informação deve mostrar o quanto importante é a colaboração dos servidores para o aprimoramento da gestão da informação. Com a conscientização dos servidores em relação à importância do papel que exercem, se torna mais fácil incentivá-los para que

contribuam com novas ideias e também compartilhem experiências vividas relativas à comunicação pública.

Após o processo de incentivo aos servidores para que participem do processo, a comissão de gestão da informação deve analisar as contribuições feitas pelos servidores e efetuar uma triagem das ideias. Após a triagem, essas informações voltam em forma de ciclo para o primeiro processo do diagrama. Esse processo é um momento bastante importante onde as contribuições dos servidores, após passarem por análise e triagem, voltam para a parte do processo em que poderão ser implantadas.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo vem apresentar as conclusões obtidas no decorrer da realização desse trabalho. Ele busca apresentar de forma clara e sucinta os resultados obtidos com a aplicação da pesquisa.

A transparência pública é a matéria prima do Controle Social. Mas infelizmente, o Controle Social ainda não é efetivo em sua totalidade e está engatinhando no sentido de atingir suas funções. Para que ele se realize de fato é necessário que a população se interesse e controle o que é executado na Administração Pública. Lamentavelmente a cultura de controle ainda não está inserida no contexto do povo brasileiro como deveria.

No desenvolvimento do projeto, conheceram-se os Observatórios Sociais. Eles realizam um trabalho de fiscalização do que, onde e como o Poder Público vem atuando. A fiscalização feita por eles configura a realização do Controle Social de fato por parte da população. Os observatórios se mostraram como importantes organismos na efetivação do Controle Social e são notáveis fontes de conhecimento para identificar as lacunas deixadas pela Administração Pública na divulgação de informações. São eles que buscam fiscalizar de forma efetiva a Administração Pública. Dessa forma, eles são um dos principais agentes do Controle Social. Dentre seus objetivos, o principal deles é buscar eficiência nos gastos públicos.

O ato de fiscalizar as atividades das instituições públicas bem como repassar o conhecimento adquirido, faz com que os observatórios sejam consumidores e disseminadores da informação pública. Isso lhes dá domínio para criticar os vazios e espaços problemáticos encontrados ao longo da busca por informações.

Além de fiscalizar o poder público, os OS trabalham também na educação fiscal e cidadã. Educando a população, eles fazem com que haja uma maior participação e interesse popular de trabalhar no Controle Social. Os OS buscam ser agentes de conscientização e de transformação social para a população. Em uma das falas ouvidas nas entrevistas com os observatórios, conclui-se que a sociedade precisa assumir o papel de protagonista da história e se tornar dona da empresa chamada “município”, cuidando daquilo que é dela. Ou seja, a população precisa se interessar e fiscalizar algo que é seu por direito, já que os bens públicos são frutos dos impostos pagos pelo cidadão.

O período em que as entrevistas foram realizadas com os OS se mostrou extremamente rico na captação de conteúdo relevante. As informações obtidas com as respostas dos questionamentos feitos tiveram grande importância no desenvolvimento do modelo proposto.

Durante o período de entrevistas foi possível perceber que muitas das respostas dos observatórios sociais eram bastante semelhantes ou até se repetiam constantemente. A frequência de respostas semelhantes mostra que os mesmos problemas são enfrentados constantemente pelos vários Observatórios.

Para que os observatórios existam é necessário interesse da população em contribuir com seu trabalho de fiscalização, bem como financeiramente. O trabalho voluntário demanda interesse da população e é essencial no funcionamento dos OS. O voluntariado contribui no sentido de haver mais pessoas trabalhando na verificação dos atos ocorridos com a coisa pública. Porém, é necessário também a contribuição financeira para que os observatórios se mantenham. Há que se ter uma estrutura física para o funcionamento, bem como estagiários, etc. Isso demanda gastos. Dessa forma necessitam-se contribuições financeiras para suprir a necessidade.

Dentre os interessados no trabalho dos Observatórios, estão a população, a imprensa e o Ministério Público.

O interesse da população se deve principalmente em virtude de estar cuidando de um patrimônio que também é seu, já que os recursos públicos são advindos de impostos pagos pelo povo.

A imprensa se envolve com o trabalho desenvolvido pelos OS em virtude da importância que o mesmo possui de ser levado ao conhecimento público. As informações disponibilizadas pelo OS são assuntos que devem ter ampla divulgação, fazendo assim parte das atividades desenvolvidas pelas mídias de reportagem.

Uma das frentes de trabalho do MP são as denúncias recebidas de entes externos. O Controle Social realizado pelo OS ao se deparar com problemas nas instituições, emite denúncias ao Ministério Público. Este ao receber comunicações com demandas de irregularidades deve investigar e tomar as medidas cabíveis dentro do tema.

Há que se levar em consideração que em muitos locais a Lei de Acesso à Informação ainda não é obedecida. Quando a LAI não se cumpre em sua totalidade, vê-se que o interesse dos observatórios está levando-os a entrarem com pedidos judiciais para fazer com que a lei seja respeitada. Aos poucos esse trabalho vai se consolidando e ganhando espaço no entendimento dos órgãos públicos.

Em virtude de nem sempre as informações estarem disponíveis da forma que deveriam, o acesso parece se dar de várias formas. A maioria dos observatórios diz buscar a grande parte das informações nos Portais de Transparência e em forma de pedidos formais feitos diretamente nos órgãos públicos. Mas um deles cita o jornal do município como fonte de pesquisa. Segundo o observatório, é pelo noticiário da cidade que se começam as buscas. A publicação traz informações a respeito dos contratos, os aditivos do orçamento, portarias, nomeações, publicações relativas a licitações, etc. Outra fonte

utilizada são os informantes dentro dos órgãos públicos. Essa forma de obter informações é composta por funcionários públicos que não se conformam com as irregularidades que assistem diariamente. A população em geral também informa aos OS sobre as irregularidades que observa acontecerem no meio em que vivem para que sejam investigadas.

As dificuldades encontradas no processo de comunicação poder público e população são muitas. Mas alguns observatórios falaram das informações incompletas que são disponibilizadas, da dificuldade de acompanhar entregas nas licitações, da linguagem truncada, ou ainda informações que são divulgadas apenas de acordo com os interesses de quem divulga.

Questionários foram divulgados nas *fan pages* dos observatórios selecionados para que fosse preenchido pela população. O primeiro bloco de perguntas e suas respectivas respostas traçaram o perfil do respondente. A maior parte deles residia na região Sul, tinha entre 28 e 37 anos, era do sexo feminino, com renda mensal aproximada entre R\$4.682 e R\$ 9.897 e possui pós-graduação/especialização.

Dos respondentes, 75,5% responde “sim” ao ser questionado em relação a ter ou não interesse em buscar informações públicas. Desses, 71,05% afirmam procurar sanar suas dúvidas através de busca ou consulta aos Portais de Transparência. Esse dado revela a relevância de um Portal de Transparência bem estruturado, com informações claras e relevantes de fácil acesso. Isso demonstra o porquê do foco do modelo proposto ter se voltado a melhoria dos Portais de Transparência.

Uma conclusão importante na execução da pesquisa é a de que a população ainda tem certo grau de imaturidade e falta de interesse em fiscalizar as ações da Administração Pública. Sendo assim, a autora acredita que deva haver mais incentivos para que a cultura do Controle Social seja inserida na população. Recomenda-se a projeção de uma disciplina de

conscientização social nas escolas e universidades, formando cidadãos interessados em participar do combate à corrupção cobrando dos governantes mais transparência nas informações.

O modelo aqui proposto tinha como planejamento ser um modelo generalista, onde qualquer setor da Administração Pública poderia fazer uso dele. Foi seguido todo o planejamento e ele foi gerado da forma proposta. Porém, os processos que o compõe podem ser esmiuçados em vários subprocessos de acordo com as particularidades de cada área onde ele será aplicado. Dessa forma, recomenda-se que, em trabalhos futuros, o modelo proposto aqui, seja especializado e voltado a cada área da Administração Pública de forma mais específica. Ao pormenorizar os processos do modelo proposto, se faz um melhor detalhamento dos procedimentos a serem seguidos, especificando novas tarefas e novos atores.



## REFERÊNCIAS

ALBRECHT, Karl. **A única coisa que importa**: trazendo o poder do cliente para dentro da sua empresa. São Paulo: Pioneira, 1993.

ANDRADE, Fabio Felipe de. **O método de melhorias PDCA**. 169f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Escola Politécnica - EP: São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-04092003-150859/pt-br.php>> Acesso em: 20 jul 2015.

ANJOS, Claudia Regina dos; CALIXTO, Ana Paula da Cruz; MARTINS, Robson Dias. Reflexões sobre o papel do bibliotecário na transferência da comunicação científica. **Biblionline**, João Pessoa, v. 8, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/BIBLIOTECADOIPPUR42/reflexes-sobre-o-papel-do-bibliotecario-de-referencia-na-transferencia-da-comunicao-cientifica>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

BATISTA, Carmem Lúcia. “Mediação e apropriação: Questões do direito de acesso à informação”. In: MOURA, Maria Aparecida (org.) **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: Contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p.137-152.

BEUREN, Ilse Maria. **Gerenciamento da Informação**: Um recurso estratégico no processo de gestão empresarial. São Paulo: Atlas, 2011.

BITTENCOURT, Celso Augusto; BARROS, Jeanine da Silva; CIUPAK, Liége Franken; CARELLI, Ana Esmeralda. “Participação do Estado na Democratização das Tecnologias da Informação e da Comunicação: promoção no uso da informação na sociedade do conhecimento”. In: TOMAÉL, Maria Inês; JESUS, José Antonio Guazelli, (orgs.) **Informação em múltiplas abordagens**: acesso, compartilhamento e gestão. Londrina: UEL, 2010. P. 17-38.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.482 de 30 de Junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jul. 2005. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.159, de 8 de Janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jan. 1991. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm)>. Acesso em: 20 Jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.507, de 12 de Novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784 , de 29 de Janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário**

**Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mar. 1999. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jul. 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)> Acesso em: 23 Jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 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**, Brasília, DF, 30 julho. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 08 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração federal e Reforma do Estado. 1997. (Cadernos MARE da reforma do Estado; v.1)

BRITTO, Carlos Aires. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”.** Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel\\_06.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_06.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2014.

BURKE, PETER. **Uma história Social do Conhecimento:** de Gutenberg a Diderot. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2003.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento da Rotina do Trabalho do Dia-a-Dia.** 8. ed. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviço Ltda., 2004.

CARDOZO, Cristina; WIEMES, Leandro. Análise dos processos de pedido de compra através da gestão da qualidade. **Revista eletrônica Conhecimento Interativo**, São José dos Pinhais, v. 7, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://app.fiepr.org.br/revistacientifica/index.php/conhecimentointerativo/article/view/134>> Acesso em: 4 set. 2015.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede.** Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública:** evolução do controle interno no Brasil: do Código da Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONGs. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração:** uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. Disponível

em: <<http://www.cotemar.com.br/biblioteca/administracao/teoria-geral-da-administracao.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

CINCO MOTIVOS PARA A ABERTURA DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Tribunal de Contas da União: Brasília, 2015. Disponível em:  
<<http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2689107.PDF>>  
Acesso em: 09 nov 2015

CRUZ, Amaury Bordallo. Et al. Uma abordagem comparativa do gerenciamento da qualidade do projeto. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 26., 2006, Fortaleza, CE. **Anais...** Fortaleza, CE, 2006. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGERP2006\\_TR470319\\_7487.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGERP2006_TR470319_7487.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

CUNHA, Maria Alexandra. Governo eletrônico no Brasil: Avanços e impactos na sociedade brasileira. In: BARBOSA, Alexandre F. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009.** São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação:** por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. Tradução de Bernadette Siqueira Abrão. São Paulo: Futura, 1998.

DAVENPORT, Thomas H.; MARCHAND, Donald A.; DICKSON, Tim. **Dominando a gestão da informação.** Tradução de Carlo Gabriel porto Bellini e Carlos Alberto Silveira Netto Soares. Porto Alegre: Bookman, 2004.

DELLARETTI FILHO, Osmário; DRUMOND, Fátima Brant. **Itens de Controle e Avaliação de Processos.** Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1994.

DEMING, W. Edwards; COSTA, Heloisa Martins. **A nova economia:** para a indústria, o governo e a educação. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

DICIONÁRIO AURÉLIO. Disponível em:  
<<http://www.dicionariodoaurelio.com/Processo.html>>. Acesso em:  
08 de mar. 2013.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria contábil**: normas de auditoria, procedimentos e papéis de trabalho, programas de auditoria, relatórios de auditoria. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FENDRICH, Lisandro José. **O controle interno do poder executivo do Estado de Santa Catarina sob a perspectiva do Business Process Model and Notation**. 278 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Florianópolis, 2014.

GLOCK, José Osvaldo. **Guia para a Implementação do sistema de controle interno nos municípios**. Curitiba: Juruá, 2009.

GUEDES, Taís Morais. **As redes sociais- Facebook e twitter- e suas influencias nos movimentos sociais**. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de comunicação: Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em:  
<[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15245/1/2013\\_TaisMoraisGuedes.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15245/1/2013_TaisMoraisGuedes.pdf)>. Acesso em 05 ago. 2015.

JARDIM, José Maria. A Face oculta do Leviatã: Gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 1, p. 81-92, jan./mar. 2008.

JURAN, Joseph M. **Juran na Liderança pela Qualidade**. São Paulo, SP: Pioneira, 1989.

JURAN, Joseph M., **Controle da Qualidade**. 4. ed. São Paulo: Makron, 1991.

LE COADIC, Yves François. **A Ciência da Informação**. 2. ed. Tradução de Filgueira de Maria Yêda F.S. de Filgueiras Gomes. 2. ed. Brasília: Briquet de Lemos, 2004.

LIMA FILHO, Antonio Bezerra. Et al. Acesso a Informações Institucionais na Universidade Estadual de Londrina: algumas percepções dos servidores. In: TOMAÉL, Maria Inês; JESUS, José Antonio Guazelli, (orgs.) **Informação em múltiplas abordagens: acesso, compartilhamento e gestão**. Londrina: UEL, 2010. p. 57-77.

MANUAL DOS DADOS ABERTOS: Governo. Traduzido e adaptado do opendatamanual.org. Disponível em: <[http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual\\_Dados\\_Abertos\\_WEB.pdf](http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf)>. Acesso em: 03 de out. 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MASSENSINI, Rogério Luís. Os desafios para a implementação da Lei de Acesso à Informação pública no Brasil. In: MOURA, Maria Aparecida (org.) **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: Contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p.173-184.

MCGEE, J.; PRUSSAK, L. **Gerenciamento Estratégico da Informação**. Tradução de Astrid Beatriz de Figueiredo. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO. Celso Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom\\_i](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/126398551119freedom_i)>

nformation\_pt.pdf/freedom\_information\_pt.pdf >. Acesso em: 02 fev. 2014.

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Padrão de Trabalho de Modelagem de Processos.**

Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/081003\\_SEGES\\_Arq\\_padrao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/081003_SEGES_Arq_padrao.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

**OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL.** Disponível em:

<<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>>. Acesso em: 13 set. 2014

**OLIVEIRA, Silvio Luiz de. Tratado de Metodologia Científica:** projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. Revisão Maria Aparecida Bessana. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

**PELEIAS, Ivam Ricardo. Avaliação de desempenho:** um enfoque de gestão econômica. 169 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1992.

**PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Controle judicial da administração pública:** da Legalidade estrita à lógica razoável. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

**POPINIGIS, Flavio. Mapeamento e Modelagem de Processos no Serviço Público.** In: *Curso Mapeamento e Modelagem de Processos no Serviço Público*, 2011, Brasília. p. 1-76.

**PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS.** Disponível em :<<http://dados.gov.br>> Acesso em: 08 nov 2015

**PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre>>. Acesso em: 04 mar. 2013.

**REIS, Glauco S. Modelagem de processos de negócios com BPMN.** Curso completo. São Paulo: Editora Portal BPM, 2008. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/carlosbarreto/http-wwwportalbpmcombrservleartigoqualwebinfartigoslivrobpmpnlivrobpmn>>. Acesso em: 20 set 2015

**REVISTA DO TCE DE SANTA CATARINA.** Florianópolis: Tribunal de contas de Santa Catarina, 2008. Ano 5. N. 6. ISSN 1678-426X.

**ROCHA, Alexandre Varanda. Et al. Gestão da qualidade.** 8. ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

**RODAS, Leandro Cianconi de Paiva. Democracia e cidadania na web social:** participação, colaboração e produção coletiva de conhecimento. 256f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). UFF, Niterói, RJ, 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/41039888/Democracia-e-Cidadania-na-Web-Social-Leandro-Cianconi-Mestrado-em-Ciencia-da-Informacao-UFF-256p#scribd>>. Acesso em: 14 ago. 2015

**SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José. Teoria e prática de governo aberto:** lei de acesso à informação nos executivos municipais da Região Sul. Florianópolis: Funjab, 2012.

**SANTOS, Rozilei Terezinha Fritzen dos; KRINDGES, Marli Talian.** Conhecendo e participando das atividades do tribunal de contas do Estado de Santa Catarina. In: PACHECO, José Carlos. **Tribunal de contas de Santa Catarina: Contas Públicas- Transparência, Controle Social e cidadania.** Florianópolis: TCE/SC, 2006.

**SILVA FILHO, Antonio Mendes. Os três pilares da inclusão digital.** 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/024/24amsf.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

**SILVA, Francisco C.; MACEDO, Cláudio F.** Controle e reforma administrativa no Brasil. In: ENANPAD, 22. 1998, Foz do Iguaçu.

Anais eletrônicos. Disponível  
em:<[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_1998/AP/1998\\_AP33.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_1998/AP/1998_AP33.pdf)> Acesso em: 20 ago 2014.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da administração Pública/ Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SIMON, PEDRO. **Corrupção e impunidade: a hora é agora**. Brasília: Senado Federal, 2011.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. **Administração da Produção**. São Paulo: Atlas, 2008.

SORDI, José Osvaldo de. **Administração da informação**. Fundamentos e práticas para uma nova gestão do conhecimento. São Paulo: Saraiva, 2008.

SORJ, Bernardo. **Brasil@povo.com**: a luta contra a desigualdade na sociedade de informação. Rio de Janeiro: Zahar, 2003. Disponível em:  
<[http://www.bernardosorj.com.br/pdf/Brasil\\_@\\_povo\\_com.pdf](http://www.bernardosorj.com.br/pdf/Brasil_@_povo_com.pdf)>. Acesso em 14 ago 2015

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa**. Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. Tradução Luciane de Oliveira Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TAKAHASHI, Tadao (Org). **Sociedade da informação no Brasil**: Livro verde. Brasília. Ministério da ciência e tecnologia, 2000. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/ci000005.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

WEITZEN, H. Skip. **O Poder da informação:** como transformar a informação que você domina em um negócio lucrativo. Tradução de Kátia Aparecida Roque. São Paulo: Makron Books, 1991.

VERGUEIRO, Waldomiro. **Qualidade em serviços de informação.** São Paulo: Arte & Ciência, 2002.



## APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO

1. Você reside em qual região do Brasil?
  - a ( ) Sul
  - b ( ) Sudeste
  - c ( ) Centro-Oeste
  - d ( ) Norte
  - e ( ) Nordeste
2. Qual sua faixa de idade?
  - a ( ) Entre 18 e 27 anos
  - b ( ) Entre 28 e 37 anos
  - c ( ) Entre 38 e 47 anos
  - d ( ) Entre 48 e 57 anos
  - e ( ) Entre 58 e 67 anos
  - f ( ) 68 ou mais
3. Qual seu seo?
  - a ( ) Feminino
  - b ( ) Masculino
4. Em qual faixa de renda familiar você se enquadra?
  - a ( ) Até R\$854
  - b ( ) Entre R\$855 e R\$1.113
  - c ( ) Entre R\$1.114 e R\$1.484
  - d ( ) Entre R\$1.485 e R\$2.674
  - e ( ) Entre R\$2.675 e R\$4.681
  - f ( ) Entre R\$4.682 e R\$9.897
  - g ( ) Entre R\$9.897 e R\$17.434
  - f ( ) Acima de R\$17.434
5. Qual seu nível de escolaridade?
  - a ( ) Nível fundamental incompleto
  - b ( ) Nível fundamental completo
  - c ( ) Nível médio completo

- d ( ) Nível superior incompleto
- e ( ) Nível superior completo
- f ( ) Pós-graduação – Especialização ou MBA
- g ( ) Mestrado
- f ( ) Doutorado

6. Você costuma buscar informações a respeito da Administração Pública (Prefeituras, Governo do seu Estado, Governo Federal, entre outros)?:

- a ( ) Sim
- b ( ) Não

6.1 Como você busca informações sobre a Administração Pública?

- a ( ) De maneira presencial no órgão responsável pela informação, através de solicitação.
- b ( ) Por meio de e-mail ao órgão responsável
- c ( ) Por meio de e-mail ao órgão responsável
- d ( ) Por meio de formulário *on-line* (via site) enviado ao órgão responsável
- e ( ) Através de busca ou consulta aos Portais de Transparência
- f ( ) Em revistas e jornais impressos e da internet
- g ( ) Nas redes sociais (*Facebook, Twitter, etc*)
- h ( ) Em noticiários e programas de televisão
- i ( ) Nos Observatórios Sociais
- b ( ) Outros

6.2 Ao buscar informações sobre os órgãos da Administração Pública, que tipo de informações você procura?

- a ( ) Sobre despesas (gastos com compras, investimentos, obras)

- b ( ) Sobre receitas (repasses de verbas e recursos financeiros, arrecadações, etc)
- c ( ) Sobre convênios e parcerias
- d ( ) Sobre Servidores (Salários e funções)
- e ( ) Sobre sanções (leis, decretos e outras)
- f ( ) Outros

6.3 Quando você recorre a um órgão a um órgão público para obter informações, suas expectativas são atendidas?

- a ( ) Totalmente atendidas (as informações recebidas são adequadas e atendem minha demanda)
- b ( ) Parcialmente atendidas
- c ( ) Não forma atendidas

6.3.1 Na questão anterior você informou que foi parcialmente ou não atendido/a em suas expectativas. Quais são os motivos?

a ( ) Muita burocracia para preencher a solicitação, requerendo informações suas que você não tem ou não deseja fornecer.

b ( ) Atendentes com pouca ou nenhuma qualificação, o que os impedem de ajuda-lo na busca pelas informações solicitadas

c ( ) As informações fornecidas não possuem forma ou estrutura de dados que lhe permitam utilizá-las como esperado

d ( ) As informações fornecidas não atendem sua demanda por se tratarem de assunto diferente do esperado na solicitação.

e ( ) As informações fornecidas possuem conteúdo muito superficial ou genérico, inviabilizando seu uso.

f ( ) Não há um setor específico para acolher e atender sua demanda de informação.

g ( ) Os canais de solicitação (websites, e-mails, telefones e assemelhados) não respondem suas solicitações.

h ( ) Não é possível verificar a veracidade das informações ou suas fontes, o que pode impedir a sua utilização

i ( ) Outros

7. Você costuma acessar Portais de Transparência da Web?

a ( ) Sim

b ( ) Não

7.1 Você acessa os Portais de Transparência com que frequência?

a ( ) Entre 01 e 20 vezes por mês (média de uma vez por dia)

b ( ) Entre 21 e 40 vezes por mês (média de duas vezes por dia)

c ( ) Entre 21 e 40 vezes por mês (média de duas vezes por dia)

d ( ) Mais de 60 vezes por mês (cerca de 3 vezes ou mais por dia)

7.2 Ao buscar informações dos Portais de Transparência, que tipo de informações você procura?

a ( ) Somente do seu Município

b ( ) Somente do seu Estado

c ( ) Por todo o Brasil

7.3 Ao buscar informações nos Portais de Transparência, que tipo de informações você procura?

a ( ) Sobre despesas (gastos com compras, investimentos, obras).

b ( ) Sobre receitas (repasses de verbas e recursos financeiros, arrecadação, etc)

c ( ) Sobre convênios e parcerias

- d ( ) Sobre Servidores (salários e funções)
- f ( ) Sobre sanções (Leis, Decretos e outras)
- g ( ) Outros

7.4 Quando você busca informações num Portal de Transparência, suas expectativas são atendidas?

- a ( ) Totalmente atendidas ( as informações recebidas são adequadas e atendem minha demanda)
- b ( ) Parcialmente atendidas
- c ( ) Não forma atendidas

7.4.1 Na questão anterior você informou que foi parcialmente ou não foi atendido/a em suas expectativas. Quais são os motivos?

- a ( ) O portal é de difícil navegação, não é possível encontrar o local das informações no website do Portal
- b ( ) Sou obrigado a informar meus dados pessoais para conseguir acesso às informações no website do Portal
- c ( ) As informações disponibilizadas não possuem forma ou estrutura de dados que lhe permitam utilizá-las como esperado
- d ( ) As informações disponibilizadas não atendem sua demanda por se tratarem de assunto diferente do esperado
- f ( ) As informações disponibilizadas possuem conteúdo muito superficial ou genérico, inviabilizando seu uso
- g ( ) O portal tem uma linguagem técnica que dificulta o acesso
- h ( ) Não é possível verificar a veracidade das informações ou suas fontes, o que pode impedir a sua utilização
- i ( ) Outros

MUITO OBRIGADA PELA SUA CONTRIBUIÇÃO!



## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1- Como o observatório Social iniciou suas atividades?
- 2- O que motivou a sua criação?
- 3- Quais são os objetivos do Observatório?
- 4- Quem o mantém?
- 5- Por quem ele é formado?
- 6- Quais são os interessados nos serviços prestados pelo Observatório Social?
- 7- De que forma se dão as buscas por informações?
- 8- Quem são as pessoas que coletam as informações e quais as qualificações delas? Quais as áreas em que elas atuam profissionalmente?
- 9- Quais os tipos de informação são buscadas e como acontece essa busca?
- 10- Quais as dificuldades encontradas ao se buscar as informações a respeito das ações da Administração Pública?
- 11- Os Portais de Transparência oferecem informações completas que atendam as suas necessidades?
- 12- O acesso aos Portais de Transparência é facilitado ou é complicado navegar neles?
- 13- Se não pelos Portais de Transparência, quais os outros meios que o Observatório Social utiliza na busca de informação?
- 14- Esses outros meios acontecem de forma fácil ou mais complicada do que nos Portais de Transparência?
- 15- Quais os tipos de informação mais difíceis de serem encontradas?
- 16- Quais os tipos de informação mais acessível?
- 17- Porque algumas informações parecem ter seu acesso dificultado?
- 18- O Poder Público auxilia o Observatório Social para que o mesmo consiga realizar suas funções da forma desejada?

- 19- Você acha que a Lei de Acesso a informação vem sendo respeitada pelos agentes Públicos?
- 20- Há interesse da Administração Pública de que os Observatórios Sociais existam e que o Controle Social se efetive?
- 21- Qual a postura do Observatório quando solicita uma informação e a mesma não lhe é fornecida?
- 22- O que você acha que pode melhorar e de que forma para que a transparência pública se efetive de forma verdadeira?

**MUITO OBRIGADA PELA SUA CONTRIBUIÇÃO!**