

**TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL E CONTROLE SOCIAL: A VISÃO DOS  
OBSERVATÓRIOS SOCIAIS SOBRE OS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À  
INFORMAÇÃO**

**CLAUDIO AUGUSTO FERREIRA DI MARCO**  
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)

**ELIANA TADEU TERCI**  
ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA LUIZ DE QUEIROZ - ESALQ/USP

# TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL E CONTROLE SOCIAL: A VISÃO DOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS SOBRE OS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO.

## 1. INTRODUÇÃO

Transparência sempre foi um problema da gestão pública nas várias esferas do poder federativo no Brasil, contribuindo para ampliar a assimetria de informações entre as várias instâncias do governo e a sociedade, o que tem limitado sobremaneira o controle social (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Entretanto a partir de 2009, alterações legais e regulatórias buscaram tornar o governo mais transparente, configurando o remédio prescrito por Adam Przeworski (1998), para quem:

Os governos sempre disporão de informação privada sobre seus objetivos, sobre algumas condições objetivas e sobre as relações entre as políticas e seus resultados. Isso é inevitável. Mas a qualidade e a quantidade de informação posta à disposição dos cidadãos para que julguem as ações do governo podem ser melhorada através de inovações institucionais, de instituições independentes de outros órgãos do governo, e que ofereçam aos cidadãos a informação necessária para que aperfeiçoem sua avaliação *a posteriori* dos atos dos governos, não apenas dos resultados (PRZEWORSKI, 1998, p. 67).

Para realizar a transparência prometida no princípio da publicidade existente na Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 37 (BRASIL, 1988), sucessivas leis e decretos foram editados no sentido de modernizar as estruturas de apresentação de dados, criando inovações institucionais de modo a permitir aos cidadãos acompanharem a gestão pública de forma mais eficaz. Tais inovações estão materializadas na Lei Federal Complementar nº 131/2009 (Lei de Transparência) e na Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informações).

Esses avanços institucionais estão centrados, principalmente, no uso de plataformas digitais, os portais de transparência, que permitem que se publicite as informações e dados para os interessados, contribuindo para a *accountability* na gestão, pois esses portais representam um “conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações” (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 85). Assim, os portais facilitam o controle social, que é entendido como a participação específica da sociedade na fiscalização de atos de agentes públicos, além do monitoramento de políticas públicas (BATAGLIA; FARRANHA, 2018).

A investigação sobre o grau de transparência da gestão e a qualidade das informações prestadas é importante no sentido de se verificar em que medida os governos estão garantindo o devido acesso aos atos públicos, gastos e resultados desses atos. Contudo, não basta investigar apenas até que ponto os entes federados têm cumprido adequadamente o que as leis determinam que seja publicitado, mas também como a sociedade avalia essas ferramentas (os portais de transparência) e como as utilizam.

Cabe salientar que a institucionalização dos portais e plataformas digitais como meios para disponibilização de informações e prestação de contas pelos governos é bastante excludente, se considerarmos que.

Este trabalho tem por objetivo analisar o grau de transparência e qualidade da publicidade da gestão pública oferecido pelos portais de transparência de alguns municípios do estado de São Paulo. Para tal serve-se da análise qualitativa proporcionada pela rede Observatório Social do Brasil, obtida por meio da aplicação de um questionário tipo *survey* enviando para essas organizações.

A opção de realização da pesquisa através dos Observatórios deve-se ao fato de que tais entidades têm exercido de fato o controle social da gestão pública no Brasil, haja vista que apesar da inclusão digital no Brasil (acesso a Internet) estar aumentando a cada dia, atingindo algo em torno de 75% da população brasileira, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE, 2018), essa ainda não é abrangente de forma total e igualitária as diversas camadas da população brasileira<sup>1</sup>.

Desta forma, os Observatórios Sociais (OS) constituem um instrumento fundamental de avaliação sobre a eficácia dos portais de transparência e informação. Como resultado o artigo pode contribuir para dimensionar os alcances e limites do controle social da gestão pública no Brasil.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A *accountability* constitui um dos alicerces da democracia e da qualidade da administração pública, respeitados ao menos três requisitos essenciais: a) obrigação de prestar contas pelo governo, b) transparência na gestão; e c) controle social através da participação do cidadão. Desta forma, é essencial que Poder Público preste contas, disponibilizando as informações sobre a sua atuação, já que quanto mais transparentes forem as ações governamentais, maior será a relação de confiança entre governantes e governados (RAUPP; PINHO, 2011).

Além disso, não basta apenas o Estado prestar contas corretamente, pois a participação/interação dos cidadãos nos processos decisórios na Administração Pública é outro requisito essencial. Ou seja, a participação cidadã na gestão é “uma dimensão da *accountability* tão importante quanto à prestação de contas e a transparência” (RAUPP; PINHO, 2011, p. 122). Nesse sentido, deve-se ter claro que a criação de canais efetivos de participação dos cidadãos para ampliação dos controles sociais e a transparência dos atos públicos são medidas de democratização do Estado e potencializadoras do exercício da cidadania (AMORIM, 2000).

Na verdade, a democracia repousa sobre dois princípios fundamentais que lhe dão a essência conceitual: “(a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular” (SILVA, 2017, p. 133).

Esse controle social pode-se dar de forma individual ou também através da participação em organizações civis representativas (BULLA; LEAL, 2004). Além disso, esse tipo de controle é uma forma de atuação da *accountability* na acepção de Pinho e Sacramento (2009), pois graças ao “controle social, os cidadãos se tornam controladores dos governantes não apenas nas eleições, mas ao longo do mandato de seus representantes” (p. 1353).

No caso do Brasil, o tema ganha espaço com a nova constituição (MONTEIRO; PEREIRA; THOMAZ, 2016, p. 68), a qual regulamentou várias formas de participação da sociedade a fim de assegurar o controle social da gestão pública e de seus agentes, tais como os conselhos gestores, as audiências públicas, entre outras atuações cidadãs.

Essa evolução dos instrumentos de controle constituem espaços para que os cidadãos possam interagir com os governantes, ampliam a esfera pública na concepção de Habermas, “espaço diferenciado em que os indivíduos discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade estatal sensível às suas deliberações” (AVRITZER, 2000). Contudo, é fundamental para viabilizar essa comunicação participativa, a garantia de transparência na gestão pública, ou seja, manter a sociedade informada sobre as decisões, apresentar os resultados e responder às indagações dos cidadãos sobre quaisquer atos dos gestores públicos. É a transparência que permite a fiscalização dos gestores e de seus atos, que “denomina-se controle social, sendo este entendido como um espaço de representação da sociedade que promove a articulação de diferentes grupos populares” (MACHADO; *et al.*, 2015, p. 306). Observa-se que o controle social ainda é muito tímido no Brasil. A evolução recente tem demonstrado que o jogo político tem sido comandado majoritariamente pelos grupos organizados e segmentos sociais economicamente influentes, mais empenhados em garantir seus interesses de grupo, o que revela a fragilidade da democracia representativa de expressar a vontade do cidadão comum de modo a atender aos interesses da maioria de sua população.

Infelizmente, apesar das grandes expectativas geradas, a Constituição Federal de 1988 não foi capaz de alterar a cultura política brasileira, que ainda se ressentia do legado do Estado autoritário que reprimiu e suplantou a participação política da sociedade civil. Segundo Amorim (2000), o Estado brasileiro não nasceu com a sociedade, mas foi transplantado da metrópole (Portugal), com todas as mazelas baseadas advindas de um modelo patrimonialista e centralizador, e produziu uma organização estatal autoritária e poderosa estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. A esse modelo de Estado corresponde um tipo de democracia incompleta a que O’Donnell (1991) caracterizou como delegativa, em que a população delega poder aos representantes para que decida por ela a partir de suas próprias convicções, como melhor lhe convier, não devendo satisfação a sociedade que representa. As consequências para o exercício do controle social não surpreendem, pois se tomando por base essa forma de democracia, segundo o autor,

[...] a ideia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) a essas instituições (órgãos do Estado na *accountability* horizontal), ou a outras organizações privadas ou semiprivadas (*accountability* vertical), aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer (O’DONNELL, 1991, p. 31).

O processo de redemocratização dos anos 1980, entretanto, sob forte pressão dos movimentos sociais pelas reformas nas áreas essenciais como saúde, educação e habitação, resultaram na institucionalização de modelos de gestão participativa, regulamentados pela Constituição Federal de 1988. Além disso, a Constituição Cidadã, institucionalizou o compromisso dos gestores públicos com a transparência e a disponibilização de informações conforme reza o artigo 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

Portanto, “o exercício da transparência pode ser considerado uma forma de esclarecimento ao cidadão pelo Estado do que ocorre na sua esfera de competência, disponibilizando, com presteza, rapidez e correção, as informações que estão ao seu dispor” (RAUPP, 2016, p. 2). Desta forma, os governantes e servidores se obrigam a divulgar informações em tempo hábil garantindo a transparência, o que corrobora para desfazer a “permanência da cultura patrimonialista e de um Estado que não se abre para o controle da sociedade” (SACRAMENTO; PINHO, 2009, p. 3). Assim, transparência significa “contas abertas” a sociedade, “[...] uma forma de esclarecimento prestado ao cidadão pelo Estado do que ocorre na sua esfera de competência e disponibilizando, com presteza, rapidez e correção, as informações que estão ao seu dispor” (MACADAR; FREITAS; MOREIRA, 2015, p. 81).

A transparência aqui tratada está relacionada, portanto, à publicidade dos atos públicos e das contas públicas, outro destaque fundamental para a efetividade da democracia, conforme Celso Antonio Bandeira de Mello (2015), para quem

Não pode haver um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamente aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida (p. 117).

E mais, além de determinar a publicidade como um princípio basilar do Estado Democrático de Direito brasileiro, a Constituição de 1988 estabelece uma série de garantias para assegurar a realização desse direito social, em especial no seu art. 5º, XXXIII, em que assegura ao cidadão a garantia de receber informações de seu interesse particular prestadas pelos órgãos públicos, além das ações judiciais específicas do *habeas data* e do mandado de segurança (individual e coletivo), que permitem ao cidadão receber as informações públicas que solicitar, e /ou tenha protegido seus direitos em face da Administração Pública (BRASIL, 1988).

É possível analisar a transparência sob várias classificações, mas para o objetivo deste trabalho a mais relevante é a que considera a transparência como ativa e passiva, conforme a Lei Federal nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), sendo transparência ativa a que:

[...] consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental [...]. Além da publicação dos indicadores de desempenho do serviço público e dos balanços institucionais, tem-se exigido a disponibilidade em uma página de *web* de informações sobre os serviços prestados, dados e valores mais relevantes da gestão, indicadores de desempenho, entre outras, com a finalidade de facilitar o controle social, permitindo a avaliação da administração atual, bem como acompanhar a evolução dos serviços públicos ao longo do tempo (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 148).

Já a transparência passiva:

[...] refere-se à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros, etc. A regra geral é o livre acesso, sendo o sigilo a exceção. [...] Um exemplo recente desse modelo no Brasil é a Lei de Acesso à Informação (LAI) (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 148).

Resumidamente, é certo que a “transparência é requisito prévio de participação, pois somente participa efetivamente quem conhece as diversas variáveis envolvidas. Transparência é requisito prévio da democracia e da liberdade” (MACADAR; FREITAS; MOREIRA, 2015, p.

97). Ademais, vale ressaltar que à gestão pública transparente cabe além da divulgação das informações fiscais o compromisso com a *accountability*, ou seja, a facilitação para que os cidadãos “acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que causam impactos em toda a sociedade” (CRUZ; *et al.*, 2012, p. 159).

## 2.1 A internet e a tecnologia como facilitadores da transparência e do controle social

As inovações trazidas pelos avanços das tecnologias de informação e comunicação (TIC) há muito tempo são vistas como um potencial divisor de águas capaz de ajudar e auxiliar a participação social. Nesse sentido, Pinho (2011) crê que a inovação informacional poderia alterar positivamente a cultura administrativa brasileira, em termos de informação, transparência e participação da sociedade, haja vista que a internet amplia de forma exponencial a capacidade de comunicação, a disponibilidade e a circulação das informações como jamais se viu anteriormente. De fato, a evolução das TIC's modificou a realidade social, pois criou novos fenômenos sociais relevantes, como “as redes sociais virtuais, os espaços virtuais de participação democrática, os relacionamentos virtuais de negócios entre atores sociais, como empresas, governo e cidadãos, gerando novos modelos de interação” (BARBOSA; GETSCHKO; GATTO, 2010, p. 78).

Ressalte-se que a inovação tecnológica nos meios informacionais amplia sobremaneira as possibilidades do controle social e a transparência pública, haja vista que

[...] quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre Estado e sociedade. A visibilidade social do Estado representaria assim um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus principais produtos a informação *publicizada* (JARDIM, 2008, p. 82).

Para Meijer (2015), “as tecnologias de informação e comunicação são vistas como um importante motor de transparência<sup>ii</sup>” (p. 189), sendo que a partir de “uma análise histórica reconstrói-se a forma como a transparência se transformou de uma ideia (normativa) em uma prática natural adotada<sup>iii</sup>” (p. 191) pela sociedade, que passa a exigir a publicização de informações pelos governos, por meio de sites. Nesse sentido:

O acesso livre e transparente aos dados públicos é pré-condição para a participação do cidadão ou de qualquer interessado na gestão da coisa pública e, portanto, para efetividade da Governança Pública. Ao disponibilizar seus dados e instituir canais eficientes de comunicação e de interação, a administração cria um ambiente que contribui para controle social e permite a participação da sociedade nas decisões do município, bem como impede que determinados atos da administração estejam viciados ou mascarados, além de permitir que a população conheça de que forma seus representantes estão conduzindo a máquina administrativa e aplicando os recursos públicos (VICENTE; SCHEFFER, 2013, p. 77).

Esse compromisso e sofisticação que resulta no “governo eletrônico”, como meio para publicizar as informações e dar transparência aos atos do governo, alude ao compromisso democrático de “prestar contas” (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012). Ademais, constitui um meio para viabilizar a *accountability*, considerando-se que o ambiente digital possibilita às organizações da sociedade civil articular grupos dispersos para ações conjuntas (BORGES; JAMBEIRO, 2012). Assim, segundo Vicente e Scheffer (2013), a sociedade baseada na informação agrega ao governo o dever de “promover a universalização do acesso à informação e o uso crescente dos meios eletrônicos a fim de construir uma administração eficiente e transparente em todos os níveis” (p. 73).

É preciso lembrar que o comprometimento dos gestores com a transparência é condição, já que “as TICs contêm um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder” (PINHO, 2008, p.475). Evidencia-se, dessa forma, o papel da sociedade no controle social na fiscalização dos gestores para que os portais não se transformem em meros “murais eletrônicos” de propaganda dos feitos dos gestores e se descomprometam com a disponibilização de informações e a prestação de contas (RAUPP & PINHO, 2011, p. 118).

Ademais, o potencial que o “governo eletrônico” possui para aproximar governo e cidadãos, amplia as possibilidades de controle social, pois facilita a cobrança e análise da qualidade das informações prestadas (PRADO; *et al.*, 2012). De acordo com Santos e Simonard (2017), é certo que:

[...] as novas tecnologias de informação e comunicação, especialmente as mídias sociais, mudam a forma com que os sujeitos se relacionam com o mundo e como se apropriam de conceitos, colaboram, compartilham e criam em coletividade. Observa-se hoje o

fortalecimento do local e da multiplicidade de vozes e os espaços fluidos, de movimentação, podem ser representados pelas redes, locais nos quais paradigmas e processos burocráticos são desconstruídos (p. 28).

Enfim, observa-se certo otimismo com as inovações na área informacional, principalmente com a profusão de informações e acesso que a internet garante; sua capacidade de atingir um grande número de pessoas, promovendo a transparência, facilitando a participação popular na gestão pública e, por consequência, da *accountability* (ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2011). Destarte, é possível ter a internet e as TIC's como aliadas da transparência dos governos, ainda mais pelo fato de que há um processo inevitável de transformação dos espaços físicos de transparência pública para canais eletrônicos, tanto que:

A Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011) são reflexos desta nova gestão pública que se utiliza de recursos tecnológicos para manter um diálogo com a comunidade e prestar contas de onde o dinheiro público está sendo aplicado (SANTOS; SIMONARD, 2017, p. 21).

É preciso ponderar o alcance efetivo e os limites inovação. Infelizmente, a dificuldade de utilização dessas ferramentas tecnológicas de forma eficiente para gerar transparência, permitindo que haja participação democrática na gestão é recorrente e está muito relacionada à cultura política brasileira conforme salientamos:

[...] a administração pública brasileira ainda é pouco ou nada transparente à sociedade. Há um despreparo em relação a essa questão, que se pode atribuir não só aos gestores públicos, de modo geral, como à cidadania, no caso brasileiro. As organizações públicas não têm tradição de transparência, pois não há uma cultura de transparência. Para institucionalizar a transparência é necessária uma mudança cultural. É preciso convencer, estimular, instar as pessoas dentro das organizações públicas a buscarem a transparência na sua postura organizacional (DREHMER; RAUPP, 2017, p. 3).

A característica delegativa de nossa democracia, conforme argumentado por O'Donnell (1991), atribui poderes ilimitados aos governantes – democraticamente eleitos, obviamente –, como se a sociedade lhes desse carta branca para “tomar as decisões que lhes pareçam convenientes”, ou seja, o eleito é alçado à condição de interprete dos interesses da nação. A eleição democrática garante aos governos a condição de chefes de Estado, estando acima dos partidos e das instituições (Congresso, Judiciário, entre outras) que figuram como obstáculos ao bom governo. Assim, “a ideia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) a essas instituições, ou a outras organizações privadas ou semiprivadas, parece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer” (O'DONNELL, 1991, p. 31).

Nessas condições, a *accountability* só opera verticalmente, ou seja, a cada pleito eleitoral, quando a sociedade manifesta sua aprovação ou desaprovação das gestões governamentais, atribuindo ou negando um novo mandato ao pleiteante ao cargo<sup>iv</sup>. Assim, na democracia delegativa, a *accountability* horizontal, dever de prestar contas à sociedade sobre as ações, políticas públicas e gastos, fica muito prejudicada.

Agregue-se a esse, outro ingrediente fundamental relacionado ao emprego do novo paradigma tecnológico informacional em ambiente de enorme desigualdade social e exclusão digital. Conforme salienta Werthein (2000), ainda que as novas tecnologias sejam uma promessa positiva em direção a construção da “sociedade do conhecimento”, sua implantação é acompanhada de muitos riscos, principalmente nos países “em desenvolvimento” como o Brasil, pois requerem cuidado especial com a elevação das capacidades de acesso, caso contrário, contribuirão para ampliar a exclusão. Dados recentes revelam situação pouco alvissareira: segundo o relatório de 2015 da União Internacional de Telecomunicações (ITU), no grupo de países em desenvolvimento, em média, apenas 34,1% das famílias tem acesso a internet e, considerando o ranking de uso e acesso às tecnologias da informação e comunicação (TICs), o Brasil ocupa a 61ª posição, estando atrás do Uruguai (49ª), Argentina (52ª), Chile (55ª) e Costa Rica (57ª) (ITU, 2015).

Apesar de tais limites culturais e institucionais, um passo importante no sentido da implantação do controle social e *accountability* foi dado com a constituição dos Observatórios Sociais, entidades municipais de controle fiscal e combate à corrupção, a partir da experiência pioneira de Maringá que, a partir de um movimento liderado por representantes do meio empresarial e do funcionalismo público em campanha contra a corrupção e desvios fiscais no município, levou a criação de cerca de 50 observatórios sociais no Estado, bem como a rede Observatório Social do Brasil (SCHOMMER; MORAES, 2010).

Ainda que geralmente compostas por profissionais liberais, empresários, funcionários públicos e aposentados, ou seja, representantes das camadas mais abastadas da população, os OSs tem exercido papel importante na realização do controle social das gestões públicas municipais, o que justifica conhecer sua avaliação sobre o atendimento dos gestores aos determinantes constitucionais quanto à transparência e qualidade da informação disponibilizados nos portais de transparência.

## 2.2 Os marcos regulatórios para a transparência e o acesso à informação no Brasil

O Direito de Acesso à Informação dos cidadãos está resguardado por meio de um complexo de normas que vai da Constituição Federal de 1988, passando pela Lei Federal Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), pela Lei Federal Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência – LT) e, por fim, pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informações Públicas – LAI). Do entendimento dessas normas jurídicas está a chave que permite que haja a transparência e o acesso à informação na gestão pública brasileira.

O conjunto das normas que dispões sobre a transparência pública têm como sua base o Princípio da Publicidade, que de acordo com Allegretti e Platt Neto (2011), “garante aos cidadãos o direito de conhecer os atos praticados na gestão pública e, além disso, garante a compreensibilidade das informações, já que a publicidade deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social” (p. 81). Ainda, segundo Mota (2007), o Princípio da Publicidade tem:

[...] um *substrato positivo* — o dever estatal de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento, à participação e ao controle da Administração — e outro *negativo* — salvo no que afete à segurança da sociedade e do Estado e o direito à intimidade, as ações administrativas não podem desenvolver-se em segredo (p. 92).

Desta forma, para operacionalizar esse princípio o Poder Legislativo brasileiro normatizou uma série de compromissos que os governantes e administradores públicos devem atender visando a transparência na gestão pública. Assim, as principais normas são:

A Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), apesar de tornar obrigatória a prestação de contas por meio de alguns instrumentos de gestão fiscal e o uso de meios eletrônicos para a sua efetivação, representou um marco inicial nesse sentido. Parte do texto da LRF foi aperfeiçoada com a Lei da Transparência Fiscal (Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009), que ampliou o leque de instrumentos de prestação de contas e definiu critérios e prazos para que os órgãos públicos pudessem se adaptar às novas exigências. A mais recente publicação, a Lei de Acesso a Informações Públicas (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), também acrescentou novos instrumentos de prestação de contas, além de confirmar o uso de meios eletrônicos para sua efetivação. Entende-se que a exigência legal não deveria ser suficiente para motivar a prestação de contas, mas sim a perspectiva de um valor fundamental dessa ação, decorrente de expectativas democráticas e de contribuições para a construção de condições de *accountability* (RAUPP; PINHO, 2013, p. 194).

Na verdade, a exigência de que os gestores apresentassem balanços e contas públicas bem escrituradas, capazes de permitir algum tipo de controle, já estava inscrita na Constituição de 1988, pois a Lei Federal nº 4.320/64 padronizava as formas de escrituração, bem como estabelecia que o controle dessa documentação deveria ser exercido pelos órgãos internos e externos de fiscalização (BRASIL, 1964). Desta forma, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal veio aperfeiçoar o controle, trazendo em seu escopo novas exigências legais quanto à publicitação de informações sobre os gastos públicos por meio das tecnologias de informação e comunicação (RAUPP; PINHO, 2013). Para isso foi adotado, preferencialmente, a disponibilização de dados e informações por meio de portais eletrônicos, ou seja,

[...] uma página na Internet a partir do qual todos os serviços e informações da entidade podem ser acessados. É também um “cartão de visitas”, um “palanque eletrônico”, que permite divulgar ideias 24 horas por dia, todos os dias da semana; é ainda um canal de comunicação entre governos e cidadãos que possibilita a estes exercitar a cidadania e aperfeiçoar a democracia. (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 725).

Parece inquestionável que o livre acesso às informações seja passo fundamental na consolidação da democracia, na medida em que amplia as possibilidades do cidadão conhecer as ações e gastos relativos aos bens públicos. Nesse sentido, a LRF, inovou ao tornar obrigatória a prestação de contas com uso de padronização de gestão fiscal, conjugada com limitações e punições aos gestores, pois:

[...] estabelece regras obrigando os entes federativos a apresentarem demonstrativos fiscais que devem ser publicados em meios de amplo acesso público. A publicação na internet, por exemplo, destes demonstrativos tem como mérito intensificar o controle sobre as contas públicas dos municípios, principalmente pelas sanções fiscais aplicáveis no caso de seu descumprimento (RAUPP, 2016, p. 2-3).

Posteriormente, em 2009, entrou em vigor a Lei Federal Complementar nº 131 (Lei de Transparência) que alterou Lei de Responsabilidade Fiscal, para acrescentar novas dimensões à transparência, em especial, dar pleno conhecimento e possibilidade de acompanhamento da sociedade, em tempo real das informações, pressupondo que uma informação desatualizada e incompleta não atende as exigências do efetivo controle social. (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016). Além disso, cabe ressaltar que a Lei de Transparência aumentou a quantidade de instrumentos de prestação de contas, bem como passou a exigir que a transparência dos dados se desse de forma eletrônica para a grande maioria dos municípios brasileiros (só ficaram de fora as cidades com menos de 10 mil habitantes) (BRASIL, 2009).

Essas duas leis complementares em conjunto efetivaram a realização da ideia da transparência ativa pelos governos (federal, estadual e municipal e suas entidades indiretas), pois exigiram o esforço desses entes federados e suas entidades em publicar o máximo de informações de interesse geral nos seus sites (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016).

Faltava ainda um instrumento legal que disciplinasse a realização da transparência passiva, que segundo Figueiredo e Gazoni (2016) é a exigência de que a Administração Pública disponibilize “servidores para atender às demandas e pedidos dos indivíduos que solicitaram por detalhamento da informação apresentada ou por novas informações” (p. 135). Assim, em 2011, foi alçada à condição de lei a possibilidade de obtenção da transparência passiva pela sociedade, quando o Brasil se tornou “o 89º país a adotar uma lei de acesso, com a publicação, em 18 de novembro de 2011, da Lei nº 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI)” (DREHMER; RAUPP, 2017, p. 1).

O objetivo desse conjunto de instrumentos foi garantir “gestões públicas mais transparentes e eficazes, refletindo em uma população mais consciente de seus direitos, contribuindo assim para a consolidação da democracia” (MEDEIROS; *et al*, 2013, p. 70).

Contudo, vale lembrar que, conforme Raupp (2016), a regulamentação pela via legal deve ser considerada apenas uma etapa na construção de uma política de transparência, pois depende da ação dos gestores, servidores e sociedade para que tais regras sejam implementadas, cumpridas e fiscalizadas de forma a tornarem eficiente e possível uma cultura de *accountability* no Brasil. Nesse sentido, esse conjunto de leis

[...] intervém na formação de uma cultura de acesso à informação, por parte dos servidores, e na publicação de dados em formato aberto na Internet por meio do uso de novas tecnologias e soluções criativas e inovadoras. Ambas estão ligadas ao objetivo geral da transparência e atendem ao direito do cidadão de acessar, de maneira ágil e simplificada, qualquer tipo de informação relacionada ao dinheiro público. Todos esses elementos coadunam com a ideia de transparência imposta ao governo e que é cada dia mais exigida pela sociedade, que tende a se enxergar como participante ativa deste processo quando imersa nas redes (SANTOS; SIMONARD, 2017, p. 22).

Ademais, vale ressaltar que a disponibilização de informações na internet por meio dos sites institucionais estabelecida pela Constituição Federal brasileira de 1988 e agora reforçado pela Lei do Acesso à Informação, veio operacionalizar importantes preceitos constitucionais (art. artigo 5º, inciso XXXIII, no artigo 37, §3º, inciso II e no artigo 216, § 2º) e Tratados Internacionais (SANTOS, 2012, p. 139).

Desta forma, O Brasil conta com uma legislação moderna, tendo “uma das Leis de Acesso à Informação mais ‘fortes’ do mundo” (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 17), sendo que, graças à transparência e a lei de acesso à informação pública, há o estabelecimento das condições necessárias para a prestação de contas governamentais e na participação dos cidadãos nos assuntos do Estado (MICHENER, 2016).

Ou seja, instituições e normas não faltam. O maior problema, conforme se se salientou, encontra-se em nossa cultura política e nas desigualdades sociais amplas de nosso país. De todo modo, a existência do arcabouço legal e a experiência recente dos observatórios sociais nos levam a insistir no tema e realizar este estudo no sentido de avaliar os progressos e limites do da evolução dos instrumentos e prática do controle social no Brasil.

### 3. METODOLOGIA

O objetivo da pesquisa é avaliar a qualidade da prestação de informações pelos portais de transparência nos municípios do estado de São Paulo, através da análise dos Observatórios Sociais. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa exploratória e descritiva tendo como amostra os 42 municípios sedes das Regiões de Governo do estado de São Paulo, além da capital<sup>v</sup>, que constituem 6,7% das cidades do estado, sendo que as cidades escolhidas compreendem mais de 20 milhões de habitantes, o que representa quase metade da população do estado de São Paulo.

Buscando aferir indiretamente a opinião dos usuários sobre a qualidade dos portais da Lei de Transparência (LT) e da Lei de Acesso à Informação (LAI) dos municípios, realizou-se uma coleta de dados junto a dirigentes de entidades da rede Observatório Social do Brasil que atuam no controle social da gestão local.

Os Observatórios Sociais são, de acordo com Schomer, Nunes e Moraes (2012), organizações que estão capacitadas a exercer o controle social, haja vista que “buscam monitorar a ação dos governos locais, sistematizar e disseminar informações relativas ao município, enfatizando a relevância do espírito de cidadania fiscal proativa de cada cidadão em sua comunidade e a relação entre vigilância social e justiça social” (p. 239).

Ou seja, os OSs são entidades criadas com o intuito de fiscalizar o uso de recursos públicos, a lisura das licitações, bem como produzir material educativo sobre esses objetivos para a população, logo entidades de atuação cidadã que fazem uso dos portais e das informações e dados neles disponibilizados para exercerem o controle social. Logo, são entidades civis, com atuação destacada no controle social, capazes de emitir uma opinião técnica sobre os dados públicos e a forma que são publicitados.

Considerando a amostra inicial de 42 cidades, verificou-se a existência de Observatórios Sociais em 18 delas (ou seja, tais entidades estão presentes em praticamente 35% da amostra), dos quais apenas 15 estavam ativos, conforme o quadro 1, a seguir:

**Quadro 1:** Cidades com organizações da rede Observatório Social do Brasil ou similar:

	<b>Cidade</b>	<b>Observatório</b>	<b>Situação</b>	<b>Contato</b>
1	São Paulo	Obser. Social do Brasil – São Paulo	Ativo	Site/Facebook
2	Bauru	Obser. Social de Bauru	Inativo	Facebook
3	Campinas	Obser. Social RMC	Ativo	Facebook
4	Cruzeiro	Obser. Social de Cruzeiro	Inativo	Facebook
5	Franca	Obser. Social de Franca	Ativo	Facebook
6	Itapeva	Obser. Social Juntos por Itapeva	Ativo	Site/Facebook
7	Jundiaí	Obser. Social de Jundiaí	Ativo	Site/Facebook
8	Limeira	Obser. Social do Brasil – Limeira	Ativo	Site/Facebook
9	Lins	Obser. Social de Lins	Ativo	Site/Facebook
10	Ourinhos	Obser. Social de Ourinhos	Ativo	Site/Facebook
11	Piracicaba	Obser. Social de Piracicaba	Ativo	Site/Facebook
12	Ribeirão Preto	Obser. Social de Ribeirão Preto	Ativo	Site/Facebook
13	Rio Claro	Obser. Social do Brasil - Rio Claro	Ativo	Facebook
14	S. José dos Campos	Obser. Social de São José	Ativo	Site/Facebook
15	S. José do Rio Preto	Obser. Social de São José do Rio Preto	Ativo	Site/Facebook
16	Sorocaba	Obser. Social do Brasil – Sorocaba	Ativo	Site/Facebook
17	Taubaté	Obser. Social de Taubaté	Ativo	Site/Facebook
18	Tupã	Obser. Social de Tupã	Inativo	Facebook

\* Fonte: elaborado pelos autores.

Para coleta de dados foi construído um questionário tipo *survey* com 14 questões<sup>vi</sup> com o fim de averiguar se as entidades fazem uso dos portais estudados, para quais fins os utilizam (fiscalização de recursos públicos), como avaliam seu funcionamento e a qualidade da informação publicizada nessas plataformas. Foram elaboradas treze questões, sendo cinco delas apenas com a possibilidade de resposta fechada entre afirmativa ou negativa; outras três com uma terceira opção relacionada ao fato de não saber responder ou ser indiferente ao que se pergunta; e sete com a possibilidade de tecer algum comentário. Há ainda uma décima quarta questão opcional, a qual permite que a entidade possa externar alguma sugestão para a melhora dos portais ou das formas que as informações e dados são disponibilizados<sup>vii</sup>.

O contato com os Observatórios Sociais foi realizado via rede social (*Facebook*), e-mail oficial da entidade ou ligação telefônica; posteriormente foi feito o envio dos questionários de forma virtual através de formulário *Worksheet* vinculado na plataforma *Google Form*, tendo obtido um retorno bastante satisfatório, pois treze das quinze entidades retornaram as informações no prazo estabelecido, totalizando 87% da amostra, o que demonstra sua relevância e capacidade de produção de dados úteis para a posterior análise dos resultados. O quadro 2, a seguir, traz as datas de envio e respostas de cada participante da pesquisa:

**Quadro 2:** Envio e recebimento de respostas dos questionários

	<b>Cidade</b>	<b>Observatório</b>	<b>Envio</b>	<b>Resposta</b>
1	São Paulo	Obser. Social do Brasil – São Paulo	03/10/2018	05/11/2018
2	Campinas	Obser. Social RMC	03/10/2018	07/11/2018
3	Franca	Obser. Social de Franca	23/10/2018	<b>Sem retorno</b>
4	Itapeva	Obser. Social Juntos por Itapeva	03/10/2018	04/10/2018
5	Jundiaí	Obser. Social de Jundiaí	04/10/2018	29/10/2018
6	Limeira	Obser. Social do Brasil – Limeira	04/10/2018	29/10/2018
7	Lins	Obser. Social de Lins	03/10/2018	03/10/2018
8	Ourinhos	Obser. Social de Ourinhos	03/10/2018	04/10/2018
9	Piracicaba	Obser.Social de Piracicaba	04/10/2018	15/10/2018
10	Ribeirão Preto	Obser. Social de Ribeirão Preto	08/10/2018	08/08/2018
11	Rio Claro	Obser. Social do Brasil - Rio Claro	08/10/2018	29/10/2018
12	S. José dos Campos	Obser. Social de São José	07/10/2018	<b>Sem retorno</b>
13	S. José do Rio Preto	Obser. Social de São José do Rio Preto	24/10/2018	24/10/2018
14	Sorocaba	Obser. Social do Brasil – Sorocaba	10/10/2018	10/10/2018
15	Taubaté	Obser. Social de Taubaté	23/10/2018	05/11/2018

\* Fonte: elaborado pelos autores.

#### 4. RESULTADOS E SUAS ANÁLISES

Há evidências, como informa Santos (2012), de que os portais de transparência existem “mais para atender uma obrigatoriedade legal do que para informar efetivamente os cidadãos sobre os gastos públicos, munindo-os de informações para que estes se tornem efetivos fiscais da Lei” (p. 33). Dessa forma, uma avaliação sobre o cumprimento ou não das exigências legais através dos portais de transparência, não é viável sem uma análise que leve em conta sua eficácia enquanto ferramenta para o exercício do controle social, observando-se o quanto dão acesso à sociedade para que possa conhecer de “que forma seus representantes estão conduzindo a máquina administrativa e aplicando os recursos públicos” (VICENTE; SCHEFFER, 2013, p. 77).

De acordo com os dados recolhidos pela pesquisa, ficou claro que, para os Observatórios Sociais, os portais são ferramentas de utilização para obtenção de informações para realizarem seus objetivos, pois todas as entidades pesquisadas conhecem os portais de transparência e de acesso à informação de suas cidades, bem como acessam e usam tais portais nas atividades da entidade. Inclusive quando perguntado se a entidade já fez algum pedido de informação pelo portal de acesso à informação, 92,31% os observatórios indicaram que já fizeram uso específico desse tipo de portal, tendo ainda afirmando que foi fácil realizar o pedido.

Contudo, apesar da maioria dos pesquisados informar que os portais realmente auxiliam nos seus trabalhos, foram detectados problemas significativos, pois 15,38% da amostra declararam que nem sempre conseguem usar corretamente os portais, principalmente quanto à forma de encontrar a informação que se deseja:

O portal não é amigável (temos muitas dificuldades de encontrar os dados/informações necessárias), alguns dados quando disponibilizados são imagens, o que dificulta a utilização.

Dependendo da informação que queremos obter, temos uma certa dificuldade em encontrá-la no portal, e quando isso acontece, mandamos ofícios para a prefeitura ou câmara, para obter a resposta desejada.

Assim, cabe destacar que até mesmo as pessoas que se utilizam constantemente dos portais percebem falhas em seu acesso e apontam dificuldades para encontrar informações. Na verdade, essa dificuldade fica evidente quando se pergunta diretamente para as entidades se o acesso e a busca de informações e dados nos portais é algo fácil de fazer, já que apenas 46,15% das entidades da amostra afirmaram que é simples o acesso e busca de informações, sendo que os demais, ou se posicionaram negativamente (30,77% da amostra), ou afirmaram que havia dificuldades nessa busca, por falhas nos portais e no entendimento da forma como os dados estão sendo disponibilizados (23,08% da amostra). Ou seja, apesar de haver informações úteis nos portais, a sua construção ou seu *design* apresenta limitações quanto à pesquisa e busca de dados, o que interferem com seu adequado uso pelos cidadãos, principalmente, por aqueles que não se utilizam com frequência dessas ferramentas de publicitação de dados.

Tal fato fica ainda mais evidente, quando se perguntou se para os Observatórios qualquer pessoa poderia utilizar e entender as informações disponibilizadas nos portais, pois praticamente a metade dos pesquisados responderam que “não” (23,08% da amostra) ou que “depende” (23,08% da amostra), deixando claro que o uso esporádico dos portais ou a falta de conhecimento sobre sua terminologia inviabilizam o entendimento dos conteúdos. Essa constatação confirma a avaliação de Figueiredo e Gazoni (2016) de que os dados dos portais, especialmente os sobre as

despesas, “apresentam uma linguagem complexa e de difícil entendimento pelo cidadão” (p. 114). Logo, apesar da legislação exigir que as informações e dados sejam disponibilizados, parece ser necessário traduzir os conteúdos para uma linguagem mais simples e acessível.

Outra limitação identificada pela pesquisa relaciona-se às respostas às solicitações feitas através dos portais de acesso à informação, pois, apesar da indicação pelos Observatórios de que, em geral, suas solicitações têm sido atendidas (75% das entidades pesquisadas que fizeram solicitações de informações tiveram seus pedidos atendidos dentro do prazo), a maioria afirmou que houve imprecisões nas respostas, ou seja, chegou-se a uma porcentagem de 67% de respostas imprecisas, o que demonstra que os gestores públicos não tem sido capazes de responder de forma correta aos pedidos de informações. Em relação às imprecisões e falhas nas respostas, é importante registrar as explicações fornecidas por alguns Observatórios:

Na maioria das vezes sim, entretanto existem registros de pedidos que não foram respondidos, ou que foram respondidos de maneira incorreta, imprecisa ou parcialmente;

Fizemos vários pedidos pelo e-SIC (por volta de 12) e tivemos resposta de somente 03;

A resposta não atende a informação que queríamos obter;

Foi respondido em tempo hábil, porém o conteúdo não era pertinente ao questionamento;

A depender da pergunta, a prefeitura acaba por desviar do assunto, ou responde uma coisa que não foi a questionada;

Em alguns casos, para alguns de nossos questionamentos, a resposta veio incompleta ou insatisfatória.

Assim, fica evidente a dificuldade de comunicação havida entre os usuários e os gestores públicos ou responsáveis pelo atendimento aos usuários, o que fragiliza o compromisso com a transparência passiva e inviabiliza controle social.

Outro ponto negativo identificado foi encontrado quando se perguntou se a população, em geral, sabe sobre a existência dos portais e as informações que eles contêm. Para o 69,23% dos observatórios a população não conhece os portais, nem sabe sobre o seu conteúdo. Conjugado a isso, 61,54% dos pesquisados também afirmam que tais portais não são bem divulgados pelas Prefeituras. Numa análise em conjunto das respostas, percebe-se que as entidades têm uma avaliação negativa sobre a divulgação dos portais e seu conhecimento pela população, demonstrando outra fraqueza desse modelo de publicitação de informações, na visão dos cidadãos interessados. Essa avaliação confirma as estatísticas oficiais sobre a inclusão digital que salientamos anteriormente

Finalmente, vale um especial comentário sobre a pergunta opcional do questionário, que permitia à entidade pesquisada oferecer sugestões para a melhora dos portais ou da forma de disponibilização das informações. Destacamos a seguir as principais contribuições:

a) Sim. Para os portais de transparência (e-transparência), seria conveniente que se adotasse um modelo padrão de funcionalidades e *layout* que além de mais eficiente facilitaria a pesquisa e fiscalização por robôs. Para os e-SICs o protocolo de anexos enviados ao pedido assim como dos respondidos daria maior confiabilidade na fiscalização. Para ambos a divulgação para a população de sua existência e funcionalidades é fundamental;

b) A atualização deveria ser constante, uma vez que, nem todos os contratos licitatórios se encontram inseridos no site, bem como propiciar meios que facilite ainda mais o acesso;

c) Criamos um grupo de trabalho de voluntários do OS, que está avaliando todos os itens que entendemos importantes para sugerir à Prefeitura que proceda aos ajustes;

d) Temos uma comissão de voluntários que está iniciando um trabalho de análise mais aprofundado e propor as melhorias necessárias;

e) Maior divulgação, melhor informação sobre como acessar, dispor de uma equipe da controladoria interna para apreciar os pedidos;

f) Referindo ao Portal da Transparência de Piracicaba, ainda faltam muitas informações, encontramos informações desatualizadas, e navegar para sequência lógica de documentos é impossível;

g) Sempre tem como melhorar, a começar pela divulgação das informações, que sempre deve ser sucinta e clara, e que os portais de transparência sejam completos, para que a busca de informação seja mais eficaz, sem precisarmos levar semanas para obter uma resposta que não está no portal e deveria estar. E que os campos do portal sejam de fácil

acesso, pois para algumas informações, até nós que já temos prática, temos uma certa dificuldade em encontrar;

h) Dar conhecimento a população e as informações mais detalhadas;

i) Ampliar o GeoSampa, uma ótima ferramenta que pode ser mais utilizada;

j) Ordenação por ordem alfabética dos nomes de servidores na pesquisa das remunerações. Quando aparece a janela, após a digitação do primeiro nome, os dados estão dispostos de forma desordenada, não seguem a ordem alfabética.

É interessante notar que as sugestões são em sua maioria focadas em formas de se melhorar o acesso e a funcionalidade dos portais, já que são fatores que atrapalham o uso adequado das plataformas. Chama atenção o empenho em formar grupos de trabalho para análise e proposta de soluções de melhoria, pois esse empenho em participar de forma voluntária e ativa na melhoria dos portais corrobora com a constatação feita pelo Instituto ETHOS de que a existência de canais de participação, em especial, Conselhos de Transparência e/ou Controle Social e/ou Acesso à Informação, podem melhorar os portais (INSTITUTO ETHOS, 2017). Assim, a criação de conselhos como órgãos deliberativos e de fiscalização da qualidade do que é publicitado nos portais, pode contribuir para tornar as plataformas realmente acessíveis para a realização da *accountability*.

Na verdade, essa preocupação em propor sugestões para melhorar os portais e as formas de publicização condiz com o que defende Pateman (1992) quando assegura que “a participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (p. 61), logo, é evidente que a participação cidadã por meio dos Observatórios Sociais induz a sociedade a buscar formas de melhorar a interlocução entre povo e Estado, inclusive na propositura de soluções para potencializar a transparência. Vale lembrar, entretanto que essa participação se resume a um grupo muito seletivo da população, estando ainda excluídos do exercício do controle social, a grande maioria e provavelmente aqueles mais dependentes dos serviços públicos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício de controle social na Administração Pública requer um alto grau de transparência na gestão, devendo a Administração fornecer dados e informações de forma a permitir que a população tenha real acesso aos atos públicos, gastos e resultados desses atos. Para que a publicização de dados ocorra corretamente, a Lei de Transparência (Lei nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) regulamentaram a criação dos portais de transparência e de acesso à informação.

Este estudo buscou identificar se as inovações institucionais que ocorreram nos últimos anos, visando assegurar a publicização da gestão pública (os portais de transparência e de acesso à informação), foram eficazes em permitir aos cidadãos o controle social e a promoção da *accountability*. A pesquisa, entretanto limitou-se a análise dos Observatórios Sociais que tem se constituído nos principais usuários dos portais e revelou que apesar de todos os municípios manterem seus portais em funcionamento, ainda há muitas falhas e limitações.

Na avaliação dos membros dos Observatórios Sociais pode-se inferir que a inovação tecnológica representada pelos portais de transparência e de acesso à informação seriam sim capazes de permitir que os cidadãos se informem e fiscalizem a gestão pública, viabilizando o controle social da gestão. Apesar das críticas relativas à falta de divulgação dos portais, complexidade da linguagem utilizada na publicização dos dados, bem como quanto ao descompromisso em atender às solicitações e imprecisão das respostas fornecidas, vale considerar que os portais, podem ser ferramentas úteis para a atuação cidadã no controle social e com isso na efetivação da *accountability*, desde que se instituem organismos de avaliação e correção. Além disso, ficou evidente que essas entidades e seus associados desejam contribuir para a melhora do sistema.

O trabalho também contribui para mostrar que ainda há muito descompromisso dos gestores quanto à prestação de informações, bem como com a qualidade das respostas, ou seja, as informações tem sido incompletas e imprecisas, o que indica a necessidade de cobrança efetiva e criação de instrumentos de punição ao descumprimento da legislação.

Nesse sentido, seria fundamental a criação de Conselhos de Transparência e/ou Controle Social, podendo funcionar, entre outras coisas, como um meio de aferição da comunicação usada, oferecendo opções de adequação das informações ao entendimento da sociedade, em geral.

Desta forma, a existência de Observatórios Sociais pode ser visto como um aspecto positivo para o fortalecimento do controle social, pois as sugestões apresentadas por essas

entidades evidenciam sua capacidade de pressionar os gestores públicos quanto à melhora da disponibilização dos dados e das informações, ainda que seus membros façam parte das camadas mais abastadas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 723-745, 2002.

ALLEGRETTI, D. S.; PLATT NETO, O. A.. Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 9, n. 26, p. 79-95, out. 2011.

AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 94-104, 2000.

AVRITZER, L., Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

BARBOSA, A.; GETSCHKO D.; GATTO R.. Internet e Cidadania: A Importância dos Espaços Virtuais no seu Exercício. *In*: Alexandre Barbosa. (Org.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009**. 1ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, v. 1, p. 77-85.

BATAGLIA, M.B; FARRANHA, A.C. Controle social e acesso à informação: o papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção. **Interfaces Científicas – Direito**. Aracaju, V.6, N.3, jun. 2018, p. 27 – 42.

BORGES J.; JAMBEIRO O. A internet na participação política de organizações da sociedade civil. *In*: J. A. G. Pinho (Ed.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Editora EDUFBA. 2012, p. 43-64.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 02 jan.2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal edá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acessado em: 02 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 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. 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:02 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 4.320/64, de 17de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm). Acesso em: 15mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em:02 jan. 2018.

BULLA, L.C.; LEAL, M.L.M. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre - RS, v. 3, n. 1, p. 1-13, dez. 2004.

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

DREHMER, A. F.; RAUPP, F. M.. As Plataformas De Informação Dos Poderes Estaduais Brasileiros Contribuem Para A Construção Da Transparência Passiva? **XX SEMEAD, Seminários em Administração**. São Paulo, nov. de 2017. Disponível em: <http://login.semead.com.br/20semead/anais/arquivos/110.pdf>. Acessado em: 22 jan. 2018.

FIGUEIREDO, V.; GAZONI, R. **Transparência nos sites dos municípios do estado do Rio de Janeiro**. *Revista Contabilidade e Controladoria*, v. 8, n. 2, 18 ago. 2016.

GUZZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.. Sociedade Civil. Representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. In: **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, jan./abr. 2008.

HABERMAS, J.. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

*INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). Measuring the Information Society Report 2015. Geneva, Switzerland, 2015, 44p.* Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2015/MISR2015-ES-E.pdf>. Acesso em 12 de jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD** (Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2017). Brasília, 2018. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101631\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101631_informativo.pdf). Acesso em 12 de jul. 2019.

INSTITUTO ETHOS de Empresas e Responsabilidade Social. **Cidade Transparente - Avaliação da Transparência Municipal nas Capitais Brasileiras**. (Caio Magri, coordenador geral). São Paulo: Instituto Ethos, 2017. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/cedoc/cidade-transparente-avaliacao-da-transparencia-municipal-nas-capitais-brasileiras/#.Wln-ADdG2M8>. Acesso em: 10 jan. 2018.

JARDIM, J. M.. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público - RSP**, v. 59, n. 1, p. 81-92, jan. 2008.

LOPES, B..J.; SILVA, E. A.; MARTINS, S.. Conselho Municipal de Saúde sob a ótica de seus conselheiros: estudo realizado em uma capital brasileira. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 17, n. 2, p. 163-172, jun. 2016.

MACADAR, M. A.; FREITAS, J. L.; MOREIRA, C. R. Transparência como elemento fundamental em governo eletrônico: uma abordagem institucional. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 15, n. 3, art. 78, p. 78-100, 2015.

MACHADO, P. M. de O; *et al* . Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 305-317, jun. 2015.

MATIAS-PEREIRA, J.. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. 4ª ed.. Ed. Atlas. São Paulo, SP, 2014.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R.. Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, v. 19, n. 1, p. 55-75, dez. 2013.

MEIJER A. *Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands*, *International Journal of Public Administration*, 38:3, p. 189-199, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2014.934837>. Acesso em: 21 jan. 2018.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

MICHENER, G. (Org.). **Transparência local no Brasil: avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: FGV e *Open Society Foundations*, 2016.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da lei de acesso**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/*Open Society Foundations*, 2014.

MONTEIRO, R. P.; PEREIRA, C. A.; THOMAZ, J. L. P. *Accountability* e Controle Social: Uma reflexão sobre sua importância em relação a democracia. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, v. 5, n. 9, jan./jul. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/ruc/article/view/1162>. Acesso em: 21 jan. 2018.

MOTTA, F. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. **A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, p. 91-108, out./dez. 2007. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/638>. Acesso em: 20jan.2018.

O'DONNELL, G.. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out.1991. Disponível em: <<http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>> . Acessado em: 26 jan. 2018.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1992.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

\_\_\_\_\_. de. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade Brasileira. **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 51, n. 1, p. 98-106, fev. 2011 .

PINHO, J. A.G. de.; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro. nov./dez.. 2009.

PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E.. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In J. A. G. Pinho (Ed.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Editora EDUFBA. 2012, p. 13-39.

RAUPP, F. M.. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 13, n. 30, p. 34-52, dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2016v13n30p34>. Acesso em: 10 dez. 2017.

RAUPP, F.; PINHO, J. A. G. de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, pp. 117-139, jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Os Vereadores Prestam Contas em Portais Eletrônicos? um Estudo Comparativo entre Municípios do Estado da Bahia e de Santa Catarina. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.l.], p. 89-97, jun. 2013.

SANTOS, P.M. **Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul** / Paloma Maria Santos, Mariele Berger Bernardes, Aires José Rover. – Florianópolis:Fundação Boiteux, 2012, 214 p.

SCHOMMER, P.C. ; MORAES, R.L. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **Revista GESTÃO.Org.** v. 8, n.3, 2010.

SCHOMMER, P.C.; NUNES, J.T.; MORAES, R.L.. Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. **Revista Publicações da Escola da AGU**, nº 12, 2012. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1595>. Acesso em: 30 abr. 2018

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40 ed. rev., atual. Malheiros Editores. São Paulo – SP, 2017.

VICENTE, E.F.R; SCHEFFER, E.O.. Governança e Internet: um estudo de caso sobre a divulgação de dados da Administração Pública sob a ótica dos princípios da governança pública. **Universitas Gestão e TI**, v. 3, n. 2, p. 69-78, jul./dez. 2013, p. 69-78.

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. **Ci. Inf.**, Brasília , v. 29, n. 2, p.71-77, ago. 2000. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19652000000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652000000200009&lng=en&nrm=iso). Acesso em:, 01 jul. 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L.. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, mai. 2015.

<sup>i</sup> Certamente, a desigualdade social tem estreita relação com esse indicador, responsável pelo círculo vicioso o sustenta: baixos níveis de renda, alta taxa de analfabetismo adulto, baixo acesso à educação formal avançada e à tecnologia da informação tanto convencional quanto moderna. (WERTHEIN, 2000).

<sup>ii</sup> Tradução livre feita pelo autor da citação em Inglês: “*Information and communication technologies are seen as na important driver of transparency*” (MEIJER, 2015, p. 189).

<sup>iii</sup> Tradução livre feita pelo autor da citação em Inglês: “*historical analysis reconstruct show transparency transformed from a (normative) idea into a taken-for-granted and natural practice*” (MEIJER, 2015, p. 191).

<sup>iv</sup> Não convém polemizar, mas vale lembrar que nossa cultura política recentemente instituiu a interrupção dos mandatos quando a gestão por algum motivo, um comportamento considerado “inapropriado” para o exercício do cargo.

<sup>v</sup> As cidades da amostra dessa pesquisa foram as seguintes: São Paulo, Adamantina, Andradina, Araçatuba, Araraquara, Assis, Avaré, Barretos, Bauru, Botucatu, Bragança Paulista, Campinas, Catanduva, Caraguatatuba, Cruzeiro, Dracena, Fernandópolis, Franca, Guaratinguetá, Itapetininga, Itapeva, Jales, Jaú, Jundiá, Limeira, Lins, Marília, Ourinhos, Piracicaba, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santos, São Carlos, São João da Boa Vista, São Joaquim da Barra, São José dos Campos, São José do Rio Preto, Sorocaba, Taubaté, Tupã e Votuporanga.

<sup>vi</sup>Foi utilizando um questionário construído de acordo com o quadro 4, a seguir:

**Quadro 4:** Perguntas enviadas aos Observatórios Sociais:

	<b>Perguntas</b>	<b>Tipo de Resposta</b>
1	A entidade conhece os portais de Transparência e de Acesso à Informações de sua cidade?	Resposta fechada (sim/não)
2	Acessar e usar tais portais faz parte das atividades da entidade?	Resposta fechada (sim/não)
3	Tais portais auxiliam no trabalho da entidade?	Passível de comentário
4	O acesso e a busca de informações e dados nos portais é algo fácil de se fazer?	Passível de comentário
5	A Linguagem utilizada nos portais é acessível?	Resposta fechada (sim/não)
6	Qualquer pessoa pode utilizar e entender as informações disponibilizadas nesses portais?	Passível de comentário
7	As informações disponibilizadas nos portais realmente auxiliam na fiscalização do município pela população?	Resposta fechada com 3 opções
8	A população em geral sabe sobre a existência desses portais e também sobre as informações que eles contém?	Resposta fechada com 3 opções
9	Tais portais são bem divulgados pela Prefeitura?	Resposta fechada (sim/não)

<b>10</b>	A entidade já fez algum pedido de informação pelo portal de Acesso à Informação (e-Sic ou outro meio de contato)? (Caso a resposta for não, desconsiderar as perguntas 12 a 14 abaixo)	Resposta fechada com 3 opções
<b>11</b>	Caso você tenha feito, foi fácil realizar o pedido?	Passível de comentário
<b>12</b>	A resposta lhe trouxe o que você desejava saber?	Passível de comentário
<b>13</b>	O prazo para resposta foi dentro do que diz a lei (até 20 dias, prorrogáveis por até mais 10 dias com ciência ao requerente pelo órgão público)?	Resposta fechada (sim/não)
<b>14</b>	Conhecendo os portais e tendo em mente as atividades da entidade, esta tem alguma sugestão para a melhora destes portais ou da forma que as de informações e dados são disponibilizados?	Resposta opcional

\*Elaborado pelos autores.

<sup>vii</sup> O questionário, visto ter sido utilizado na pesquisa do mestrado de Ferreira di Marco (2019), possui Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), tendo sido previamente aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"/Universidade de São Paulo (ESALQ/USP).