Universidade de São Paulo
Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"

Os portais de acesso à informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a *accountability* nos municípios

Claudio Augusto Ferreira Di Marco

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Ciências. Área de concentração: Administração

Piracicaba
2019

Claudio Augusto Ferreira Di Marco
Bacharel em Direito

Os portais de acesso à informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a *accountability* nos municípios

versão revisada de acordo com a resolução CoPGr 6018 de 2011

Orientadora:
Profa. Dra. **ELIANA TADEU TERCI**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Ciências. Área de concentração: Administração

Piracicaba
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
DIVISÃO DE BIBLIOTECA – DIBD/ESALQ/USP

Ferreira Di Marco, Claudio Augusto

Os portais de acesso à informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a *accountability* nos municípios / Claudio Augusto Ferreira Di Marco -- versão revisada de acordo com a resolução CoPGr 6018 de 2011 -- Piracicaba, 2019.

181 p.

Dissertação (Mestrado) - - USP / Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz".

1. *Accountability* 2. Transparência 3. Acesso à informação 4. Participação social 5. Município I. Título

Agradecimentos

Aos meus pais, Marilu e Claudio, por todo o carinho e amor. Graças aos esforços de vocês sempre pude buscar meus sonhos e atingir o meu potencial. Muito obrigado.

À grande amiga Gislene I. Vieira pelos conselhos para eu seguir esse caminho, e seu inestimável auxilio na elaboração do meu projeto. Agradeço às conversas e exemplos dos amigos Thiago Rodovalho, Rafael Bordignon e Rodrigo Fernandes, que foram muito úteis para entender o mestrado.

Agradeço os conselhos e indicações da Prof.(a) Claudia Passador, durante o tempo em que fui seu aluno especial em Ribeirão Preto. Inclusive, graças a ela adentrei nas ideias de *accountability*.

À minha orientadora, Prof.(a) Eliana T. Terci, todo o meu respeito e gratidão por sua paciência e parceria comigo. Sempre teve a calma para ensinar e corrigir meus erros e dúvidas, nunca deixando de me motivar e incentivar a melhorar a cada dia. Sou honrado e feliz em ter como orientadora a professora Eliana.

Agradeço aos professores de minha banca de qualificação, Catarina Barbosa Careta, Carlos Eduardo de Freitas Vian e Andres Felipe Thiago Selingardi Guardia, pelas preciosas considerações e contribuições, que fizeram com que este trabalho fosse melhor.

É importante agradecer aos colegas do mestrado, que ensinaram ao longo do curso que um sorriso, tolerância, persistência e resiliência vencem qualquer batalha. Um gigante agradecimento vai para as excelentes colegas Carolina, Mariela e Renata, às quais, estatisticamente me levaram de arrasto.

E, à querida Carolina, quero deixar meu especial agradecimento. Suas observações, censuras e auxílios que, carinhosamente, ajudaram-me a ser tanto um estudante, como uma pessoa melhor. Inclusive, não há como eu expressar a gratidão que tenho com você, por sua ajuda na publicação de meu primeiro artigo. Carol, muito obrigado mesmo.

Agradeço a todos os meus amigos, os quais tiveram paciência com minhas ausências, meus estresses e as minhas crises de ansiedade, que foram constantes durante o curso. Gente, desculpem-me por tudo e obrigado por vocês existirem.

Agradeço ao apoio financeiro recebido da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES – Código de Financiamento 001).

A todos os culpados e envolvidos para este momento feliz de minha vida, meu mais sincero e grato, OBRIGADO!

SUMÁRIO

RESUMO **7**
ABSTRACT **8**
LISTA DE QUADROS **9**
LISTA ABREVIATURAS E SIGLAS **10**
1. INTRODUÇÃO **11**
1.1. PROBLEMA DE PESQUISA 13
1.2. OBJETIVOS: GERAL E ESPECÍFICO 15
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA **17**
2.1. CONCEITUAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* 17
2.1.1. Histórico do debate sobre a accountability no Brasil *22*
2.1.2. Requisitos da accountability *25*
2.2. A DEMOCRACIA E A EFETIVAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL 26
2.2.1. Uma breve retrospectiva sobre a democracia *26*
2.2.2. O exercício da democracia e sua evolução *28*
2.2.3. A Constituição de 1988 e a participação na gestão pública *30*
2.2.4. Participação cidadã efetivada no Controle Social *34*
2.2.5. Um olhar sobre as falhas na participação social na democracia brasileira *35*
2.3. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM A *ACCOUNTABILITY* 38
2.3.1. A internet e a tecnologia como facilitadores da transparência e do controle social *42*
2.4. OS MARCOS REGULATÓRIOS PARA A TRANSPARÊNCIA E O ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL 45
3. METODOLOGIA **53**
3.1. SOBRE A PESQUISA E SUA CONSTRUÇÃO 53
3.2. DEFINIÇÃO DA ABRANGÊNCIA DA AMOSTRA 55
3.3. ELABORAÇÃO E JUSTIFICATIVAS DA PESQUISA EM ETAPAS 58
3.3.1. Construção da caracterização resumida de cada cidade (1ª etapa) *59*
3.3.2. Construção do instrumento de avaliação das cidades (2ª etapa) *60*
3.3.3. Montagem e considerações sobre a 3ª etapa da pesquisa *66*
4. RESULTADOS E SUAS ANÁLISES **71**
4.1. PANORAMA GERAL DA CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM BASE NOS PORTAIS 71
4.2. AS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DA *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL NOS MUNICÍPIOS 74
4.3. A RESPONSABILIDADE PELA QUALIDADE DA INFORMAÇÃO PUBLICIZADA PELOS PORTAIS 76
4.4. A ACESSIBILIDADE E FUNCIONALIDADE DOS PORTAIS 79
4.5. A ANÁLISE SOBRE O CONTEÚDO GERAL DOS PORTAIS 81
4.6. ANÁLISE SOBRE ASPECTOS ESPECÍFICOS DO CONTEÚDO DOS PORTAIS 86
4.7. A ANÁLISE SOBRE OS PORTAIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO 90
4.8. OS PORTAIS ANALISADOS PELOS OBSERVATÓRIOS SOCIAIS 95
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS **105**

REFERÊNCIAS **111**
APÊNDICE **127**

RESUMO

Os portais de acesso à informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a *accountability* nos municípios

A *accountability* constitui modo importante para a melhor eficiência e transparência da administração pública, partindo do princípio de que o gestor público deve prestar contas de seus atos de forma clara e eficiente, de forma a garantir o controle social. No Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, criou-se uma série de instrumentos legais, tornando obrigatória a prestação de contas aos gestores públicos, por meio de plataformas digitais: os portais de transparência e de acesso à informação, todos fundados no princípio da Publicidade (art. 37, CF/88), Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), Lei de Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011). Observa-se, contudo, que nem sempre esses portais cumprem satisfatoriamente as normativas mínimas exigidas para a disponibilização correta das informações, de forma que a sociedade possa entendê-las e utilizá-las no exercício do controle social da gestão pública. Este trabalho, baseado numa pesquisa exploratória e descritiva, com uma abordagem qualitativa e tendo como amostra os 42 municípios sedes das Regiões de Governo do estado de São Paulo, além da capital, construiu um panorama da situação dos meios de publicização da gestão pública municipal para verificar se eles têm sido capazes de cumprir o que se espera para a efetivação da *accountability* local. Além da avaliação dos portais através do instrumento elaborado pelo Instituto ETHOS, realizou-se a aplicação de questionário junto às cidades da amostra que mantinham Observatórios Sociais. Os resultados demonstram que ainda que os portais representem modos de relacionamento úteis para o aperfeiçoamento da democracia, na medida em que proporcionam a publicização das atividades da gestão pública, há um baixo comprometimento dos gestores municipais com a realização de uma completa e adequada transparência através dos portais. A precariedade do controle social via participação cidadã, pode ser apontada como hipótese explicativa, haja vista que penas 35% das cidades pesquisadas mantêm um Observatório Social que permite o exercício do controle social de forma articulada. O estudo evidenciou ainda a necessidade de estudos sobre a efetividade dos portais, principalmente quanto ao atendimento do cidadão comum, bem como análises sistêmicas de seus conteúdos, a fim de que isso gere indicações de como os portais de transparência e de acesso à informação podem ser melhorados, para que sejam realmente um referencial para a realização da *accountability*.

Palavras-chave: *Accountability*; Transparência; Acesso à informação; Participação Social; Município

ABSTRACT

Information Gateways as a means to comply with the Transparency Law and to promote accountability to municipalities

Accountability is an important procedure for improving the efficiency and transparency of public administration, assuming that the public manager must be accountable for his actions in a clear and efficient way in order to guarantee social control. In Brazil, from the 1988 Federal Constitution of, a series of legal instruments were created, making it mandatory for public managers to be accountable through digital platforms: transparency portals and information gateways, all based on the principle of Advertising (Article 37, CF/88), Fiscal Responsibility Law (Supplementary Law 101/2000), Transparency Law (Complementary Law 131/2009) and the Access to Information Law (Federal Law 12,527/2011). However, it can be seen that these portals do not always meet the minimum standards required for the correct disclosure of information, so that society can understand them and use them in the exercise of social control of public management. This work, based on an exploratory and descriptive research, with a qualitative approach and having as a sample 42 municipalities of São Paulo State, besides the capital, shows an overview of how effective is local management when it comes to accountability. In addition to evaluating the portals through the instrument developed by the ETHOS Institute, a questionnaire was applied to the cities that held Social Observatories. The results show that although the portals represent useful tools for the improvement of democracy, as they publish public management activities, there is little commitment of the municipal managers with the accomplishment of complete and adequate transparency through the portals. The precariousness of social control, via citizen participation, can be pointed out as an explanatory hypothesis, given that only 35% of the sample cities maintain a Social Observatory that allows the exercise of social control in an articulated way. The study also highlighted the need for studies on the effectiveness of portals, mainly regarding the care of ordinary citizens, as well as systemic analysis of their contents, so that this can give indications as to how portals of transparency and information gateways can be to be truly a reference for accountability.

Keywords*:* Accountability; Transparency; Information Gateway; Social Control; Municipality

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Resumo de formas de participação popular autorizadas pela CF/88 31
Quadro 2. Perspectivas da transparência e sua conceituação a partir do foco da pesquisa.... 41
Quadro 3. Cidades pesquisadas, seus sites oficiais e sua população em 2018..... 57
Quadro 4. Divisão e objetivos dos pontos de avaliação da 2ª Etapa da pesquisa 61
Quadro 5. Resumo das solicitações de informações nos portais de acesso à informação 63
Quadro 6. Resumo da situação das repostas aos pedidos de informações realizados 65
Quadro 7. Avaliação segundo percentual de desempenho encontrado 66
Quadro 8. Cidades com organizações da rede Observatório Social do Brasil ou similar 67
Quadro 9. Envio e recebimento de respostas dos questionários 68
Quadro 10. Classificação geral das cidades pesquisadas 72
Quadro 11. Cidades com órgãos específicos de fiscalização e controle internos 75
Quadro 12. Cidades com ouvidorias que recebem denúncias de atos lesivos 76
Quadro 13. Desenvolvedores/fornecedoras de software para os portais de transparência 78
Quadro 14. Resumo do cumprimento das questões 1.2.2 à 1.2.5 por cidade 84
Quadro 15. Cidades mais bem avaliadas vistas quanto às suas licitações 88
Quadro 16. Municípios com limitações para a realização de pedidos de informação 91
Quadro 17. Municípios com respostas no prazo fixado na Lei nº 12.527/2011 (LAI) 93
Quadro 18. Municípios com respostas genéricas 94
Quadro 19. Municípios com Observatórios Sociais ativos 96
Quadro 20. Municípios com Observatórios Sociais que responderam à pesquisa 97
Quadro 21. Resumo dos principais pontos positivos encontrados pela pesquisa 101
Quadro 22. Resumo dos principais pontos negativos encontrados pela pesquisa 103

LISTA ABREVIATURAS E SIGLAS

Amarribo	Amigos Associados de Ribeirão Bonito
Art	Artigo
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CIJUN	Companhia de Informática de Jundiaí
CODERP	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Ribeirão Preto
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAM	Consultoria em Administração Municipal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria Geral da União
EMBRAS	Empresa Brasileira de Sistemas
ESALQ	Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMA	Informática de Municípios Associados
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LT	Lei de Transparência
LAI	Lei de Acesso à Informações
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONG	Organização não governamental
PPA	Plano Plurianual
PSO	*Public service orientation*
PRODAM	Empresa de Tecnologia da Informática e Comunicação do Município de São Paulo
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
USP	Universidade de São Paulo

1. INTRODUÇÃO

A *accountability* é uma ideia antiga, havendo evidências do seu uso desde a Idade Média na Inglaterra, mas tem seu emprego mais utilizado a partir do século XVIII, com o sentido de responsabilidade nas relações entre acionista e empreendedor, principalmente na Inglaterra, por isso, a evolução do capitalismo fez com que o conceito fosse disseminado, como modo relacionamento, pressupondo-se a responsabilidade entre o administrador da empresa e seus acionistas (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Filgueira (2018) deixa isso mais explícito ainda ao afirmar que "a literatura sobre o tema da *accountability* desenvolve-se, fundamentalmente, em torno da perspectiva da teoria do *principal-agent*" (p. 356).

Essa representação entre principal e agente, entretanto, com o passar do tempo deixa de apenas figurar dentro da relação entre particulares, tonando-se mais abrangente, passando a abordar também a relação entre o cidadão e o Estado. Tal ampliação de sentido fez com que a *accountability* fosse encarada por muitos como um elemento essencial e necessário para a ampliação da democracia (FILGUEIRAS, 2018, BATAGLIA; FARRANHA, 2018, MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013).

No Brasil, até o começo dos anos de 1990, não havia menção a esse termo ou ao que ele significava. O artigo "*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?" de autoria de Anna Maria Campos (1990), inaugura uma fase de estudos sobre a temática, inserindo-a no campo das análises sobre as práticas de governança, em especial, sobre o quesito responsabilidade de gestores públicos. Assim, o termo *accountability* passou a figurar com maior frequência em trabalhos de diversas áreas, conforme demostraram Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013)[1].

Dentre esses trabalhos, chama a atenção o realizado por Pinho e Sacramento (2009), que revisou as colocações feitas por Campos (1990), analisando as principais mudanças sobre o tema no cenário brasileiro, "especialmente quanto à organização da sociedade, descentralização e transparência governamental e quanto à emergência de novos valores sociais em substituição aos tradicionais" (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343). Apesar de constatarem que houve avanços em quase duas décadas entre a publicação dos artigos,

1 Os autores fizeram um levantamento sobre os periódicos enquadrados nas categorias A1, A2, B1 e B2 da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), entre os anos de 1991 e 2011: foram encontrados 53 artigos, com diferentes usos para o termo *accountability*, um número considerado baixo para a produção acadêmica do período de 1991 a 2011. Contudo, chama a atenção que tais artigos apareceram em três áreas de avaliação listadas no CAPES, sendo elas: "Administração, Ciências Contábeis e Turismo", "Ciência Política e Relações Internacionais" e "Ciências Sociais Aplicadas I", o que demonstra um interesse multidisciplinar pelo tema.

consideraram pouco satisfatórios, ainda mais pelo fato de que a participação popular na concretização da *accountability* era extremamente tímida, principalmente devido à ausência de organização da sociedade para exigi-la e a reduzidíssima transparência da gestão pública brasileira. Essa falta de transparência diminui o potencial da participação popular pela falta de simetria das informações entre o Estado e a sociedade (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A partir de 2009, entretanto, alterações na área da legislação e da regulação, principalmente, buscaram tornar o Estado mais transparente, contribuindo para quebrar essa assimetria informacional entre cidadão e Estado. Isso configura 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 do governos, não apenas dos resultados (PRZEWORSKI, 1998, p. 67).

Visando instrumentalizar o princípio da publicidade consubstanciado 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 uma inovação institucional de modo a permitir aos cidadãos acompanharem a gestão pública de forma mais transparente. Tais inovações institucionais estão personificadas na Lei Federal Complementar nº 131/2009 (Lei de Transparência) e na Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informações).

A relação entre esses avanços institucionais e a efetivação da *accountability* evidencia-se quando se verifica sua vinculação à ideia de responsabilidade dentro um "conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestarem contas dos resultados de suas ações" (MATIAS-PEREIRA, 2014, p. 85). Por outro lado, a *accountability* do governante também existe porque o cidadão realiza um controle social, entendido como a participação específica da sociedade na fiscalização de atos de agentes públicos, além do monitoramento de políticas públicas (BATAGLIA; FARRANHA, 2018). Isto evidencia a existência de fortes laços entre o controle social para a efetivação da *accountability* e a realização participativa da democracia (PATEMAN, 1992).

Assim, considerando que a *accountability* constitui ferramenta importante para melhora da Administração Pública, o presente estudo busca identificar as inovações institucionais que ocorreram no Brasil nos últimos anos visando assegurar a publicização da gestão pública municipal. O foco são os portais de transparência e de acesso à informação, buscando-se averiguar se têm um funcionamento capaz de permitir que os cidadãos possam se informar e fiscalizar a gestão pública, realizando controle social e promovendo a *accountability*.

Para realização deste objetivo, serviu-se de pesquisa exploratória e descritiva, com abordagem eminentemente qualitativa junto aos portais de transparência de municípios paulistas. A pesquisa não tem caráter censitário, portanto, definiu-se uma amostra constituída das cidades sedes das Regiões de Governo do estado de São Paulo mais a capital, pois tal estratégia permitiu abordar todas as regiões do estado de São Paulo. É importante frisar que a escolha pelos municípios do estado de São Paulo deveu-se ao fato de que seus municípios têm um acesso mais facilitado às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), em especial, à cobertura de Internet, o que parece facilitar o acesso da população aos portais de transparência.

Como resultado, a pesquisa pode contribuir para identificar os casos de sucesso que possam servir de modelos aos demais municípios, bem como identificar os casos mal sucedidos para se pensar em como modificar as falhas a fim de aumentar a eficiência e qualidade dos serviços.

Ademais, busca-se averiguar se as novas formas de participação social, via associações, como as da rede Observatório Social, têm efetivado a ampliação do controle social, assegurando a *accountability* no estado de São Paulo e o aprimoramento da gestão pública.

1.1. Problema de pesquisa

Tratar os problemas que afetam a Administração Pública Brasileira não é tarefa fácil, principalmente se considerarmos as vicissitudes que a trajetória de construção do Estado nacional manteve desde os tempos do Império, tendo no patrimonialismo o projeto de nação e no clientelismo o exercício da política, como bem pontua Amorim (2000):

> O Estado no Brasil não foi obra da sociedade, mas antecedeu a nação. Foi transplantado da metrópole, sob um modelo patrimonialista e centralizador. Por isso,

> sempre foi poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. Nunca definiu limites claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moeda de troca política, terras e cargos públicos. Nunca esteve nas mãos de seus verdadeiros donos. A administração daí decorrente orientou-se muito mais para a prestação de serviços aos governantes do que para a sociedade (AMORIM, 2000, p. 100).

Este trabalho elege como problema de pesquisa questões relativas às lacunas de informações sobre a Administração que não permitem o controle social da gestão pública, ainda que a própria Constituição Federal de 1988 haja institucionalizado mecanismos efetivos para que tal ocorresse, regulamentando instrumentos de controle nos processos de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas (AVRITZER, 2007). Ainda assim, decorridos trinta anos da promulgação da Constituição Federal as evidências permitem aferir que a prestação de informações ainda é feita de forma duvidosa.

Ou seja, pensar na efetivação da *accountability* significa lançar luz sobre o exercício do controle social da gestão pública, o que requer investigar sobre o grau de transparência da gestão, do fornecimento de informações de forma a permitir que a população tenha o devido acesso aos atos públicos, gastos e resultados desses atos. Tal premissa foi regulamentada pela exigência legal da criação dos portais de transparência e de acesso à informação, de acordo com a Lei de Transparência (Lei Federal Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso a Informações (Lei Federal nº 12.527/2011).

Cumpre indagar, contudo: até que ponto os entes federados têm cumprido adequadamente o que as leis determinam que seja publicizado, divulgando corretamente as informações, a serem utilizadas pelos cidadãos ou entidades que se dispõem atuar no controle social da gestão pública?

Para isso é preciso verificar o funcionamento desses portais, se estão de acordo com os parâmetros mínimos esperados e se realmente fornecem as informações prometidas. E, caso isso venha ocorrendo, é preciso averiguar se informações ajudam os interessados a viabilizarem a *accountability* na gestão pública.

Ainda que a transparência pública e a *accountability* sejam procedimentos aplicáveis às várias esferas da Administração Pública, este estudo concentra a análise na esfera municipal. A escolha se justifica com base na premissa de que a descentralização foi eixo estratégico consagrado pela Constituição Federal de 1988, à medida que elevou o *status* do município a ente federado dando-lhe mais autonomia. Por outro lado, destaca-se o fato de que o maior conhecimento dos problemas locais e a proximidade dos cidadãos em relação aos

gestores são fatores que contribuem para a efetivação do controle social da gestão pública. (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2013).

1.2. Objetivos: geral e específico

O objetivo da pesquisa é verificar como os portais de transparência dos municípios sedes de Regiões de Governo do estado de São Paulo estão oferecendo as informações sobre os gastos públicos, bem como se tais portais realmente têm um funcionamento capaz de permitir com que os cidadãos possam se informar e fiscalizar a gestão pública, promovendo a *accountability*.

Ainda, o trabalho tem como objetivos específicos:

a) construir um panorama da situação dos meios de publicização da gestão pública municipal, para se verificar se têm sido capazes de cumprir o que se espera para a real efetivação da *accountability* no Brasil;

b) Identificar os casos bem sucedidos para servirem de modelos aos demais municípios, em especial para indicar modificações capazes de aumentar a eficiência e qualidade dos serviços.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Conceituação da *accountability*

A ideia da *accountability* surge na Inglaterra, sendo que para alguns autores ela já está presente desde a Magna Carta de 1215, em que era encarada como uma forma do povo controlar as despesas do soberano (DEPRÁ; LEAL, 2017), bem como quanto a questões gerais de taxação, funcionando como uma forma de somente autorizar aumentos de impostos com anuência do "povo" (JOHNSON, 2015). Contudo, para outros autores, como por exemplo, Pinho e Sacramento (2009), que asseveram que é a partir do século XVIII, que o termo se dissemina como modelo para um sistema de gestão em que se supõe uma responsabilidade entre o administrador da empresa e seus acionistas, ou seja, ligado mais ao setor privado.

Essa ligação ao universo empresarial fez com que os conceitos evoluíssem rapidamente com o desenvolvimento do capitalismo. Dessa forma, as evidências de suas qualidades para as relações privadas, fez com que houvesse uma extensão do instituto da *accountability* também para às relações entre o cidadão e o Estado. Atualmente, esta relação é tão importante que para muitos a *accountability* constitui um elemento essencial e necessário para a ampliação da democracia (FILGUEIRAS, 2018, BATAGLIA; FARRANHA, 2018, MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013).

Tendo em vista a perspectiva da gestão pública, vale resgatar a contribuição seminal de Frederich Mosher, que em 1968 publicou um livro intitulado "*Democracy and the public service"*, em cuja obra, estabelece forte correlação entre *accountability* e responsabilidade objetiva, a qual:

> [...] denota a responsabilidade de uma pessoa ou de uma organização para com outra pessoa, fora de si, para alguma coisa ou algum tipo de desempenho. É intimamente relacionado com *accountability* ou *answerability*. Se não cumprir as diretrizes legítimas, ele é julgado irresponsável e pode ser submetido a penalidades[2] (MOSHER, 1968, p. 9).

2 Tradução livre feita pelo autor da citação em Inglês: *"[...]objective responsability, conotes the responsability of a person or a organization to someone else, out side of self, for some thing or some kind of perfomance. It is closely ak into accountability or answerability. If one fails to carry out legitimate directives, he is judged irresponsible, and may be subjected to penalties"* (MOSHER, 1968, p.9).

Mosher (1968) trabalhou uma ideia de *accountability* relacionada a um procedimento de responsabilização necessária dos gestores pelos seus atos, com a ideia de obrigação. Campos (1990) expandiu essa definição colocando também um aspecto de obrigação subjetiva, já que não basta apenas que o gestor público tenha a responsabilidade objetiva por seus atos, devendo ainda sentir subjetivamente que deve praticar a *accountability*, podendo esta ser cobrada enquanto prática administrativa, inclusive por meio da atribuição de prêmios e castigos àquele que se reconhece como responsável. Desta forma, Campos (1990) reconheceu que há um aspecto de responsabilização objetiva do gestor por terceiros, bem como um aspecto de responsabilidade pessoal (sentir-se responsável pelo o que faz).

O tema ganha substância a partir dos anos de 1990 com o fortalecimento dos debates sobre a reforma da Administração Pública no Brasil e a preocupação de que a *accountability* estivesse presente como uma prática essencial na atividade dos gestores públicos, o que suscitou o surgimento de inúmeros trabalhos que contribuíram com novas definições para o conceito.

Diversos trabalhos, como os de Pinho e Sacramento (2009), Sacramento (2005), Filgueiras (2018), diferenciam duas dimensões da *accountability,* vertical e horizontal, a partir da definição de Guilhermo O'Donnell (1998). Este autor classificou a *accountability* a partir do lugar ocupado pelo agente que participa do processo e tem sido referência para a maior parte dos artigos elaborados sobre o tema no Brasil.

Assim, considerando o agente, O'Donnell (1998) define a *accountability* vertical como representada pelas "ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (p. 28), ou seja, quando se tratar de relação entre cidadão e agente político ou servidor público temos o aspecto vertical da *accountability*. Apesar de O'Donnell ver esse tipo de *accountability* com um forte aspecto eleitoral, pois acreditava que sua realização se dava quando o eleitor premiava ou punia um mandatário, votando ou não nele em eleições livres e justas (O'DONNELL, 1998), é possível ampliar esse entendimento para aspectos não eleitorais, baseados em formas diversas de controle social não eleitoral, que permitem que o cidadão exerça a fiscalização e a responsabilização do gestor público.

A *accountability* horizontal, por sua vez, é definida como:

> [...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou

> agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'Donnell, 1998, p. 40).

Observa-se por esse entendimento a vinculação da *accountability* ao sistema de *check and balances* em que os três poderes republicanos (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) se fiscalizam mutuamente, conforme bem pontua Filgueiras (2018). Assim, a *accountability* horizontal é uma dimensão ligada à ideia de criação de instituições estatais baseadas na atuação para o controle e vigilância de atos públicos ou a eles relacionados, assegurando a legalidade e a legitimidade da ação de governo e de seus agentes (FILGUEIRAS, 2018).

Nesse sentido, o Brasil parece estar bem instrumentalizado para a realização da *accountability* horizontal graças ao seu ordenamento jurídico, que conta com uma série de instituições estatais de fiscalização, aptas a controlar e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos em casos de corrupção ou de atos lesivos aos interesses públicos[3].

Em suma, segundo O'Donnell (1998), sempre que haja uma atuação da sociedade para fiscalizar e controlar os agentes públicos, exercendo pressão eleitoral ou não, sucede a *accountability* vertical; em contrapartida, quando o próprio Estado se fiscaliza e se controla, por meio de algum órgão ou mesmo entre a ação de Poderes Republicanos diferentes, sucede a *accountability* horizontal.

Interessante também é a definição desenvolvida por Adam Przeworski (1998), que traz a perspectiva da teoria do *principal-agent* ao considerar a *accountability* relacionada à administração pública, pois segundo ele:

> Para que o governo tenha um desempenho satisfatório, a burocracia precisa ser efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos, que por sua vez devem prestar contas aos cidadãos. Mais especificamente, os políticos devem usar a informação privada que os cidadãos têm sobre o funcionamento da burocracia para monitorar os burocratas, e os cidadãos devem ser capazes de saber quem é responsável pelo que e de aplicar, em cada caso, a sanção apropriada, para que os governos com bom desempenho continuem no poder e para os demais sejam alijados (PRZEWORSKI, 1998, p. 40).

---

3 "No caso do Brasil, a extensão dessa rede de instituições é bastante ampla, passando pelos três poderes republicanos e pela mídia. Mas o centro dessa rede é composto, fundamentalmente, por quatro instituições, sendo estas: o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP), a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU)" (FILGUEIRAS, 2018, p. 362).

Vale destacar que apesar dessa visão parecer inovadora, na verdade, já se podia perceber a relação entre agente-principal entre políticos e eleitores, conforme bem exemplifica Gomes (2015) que também identifica a distinção agente-principal na esfera da Administração Pública, haja vista, "que a relação estabelecida entre eleitores e políticos é uma relação do tipo "agente-principal", onde os "agentes" detêm informações e conhecimentos necessários à consecução das atividades sob sua responsabilidade; informações que os eleitores ("*principals*") não possuem" (GOMES, 2015, p. 897).

Przeworski (1998) considera que há pelo menos três classes de relações agente-principal na Administração Pública: "(1) entre governo (políticos e burocratas) e agentes econômicos privados; (2) entre políticos eleitos e burocratas nomeados; e (3) entre cidadãos e políticos eleitos" (p. 46). Desta forma, é evidente que a *accountability* tem maior importância na relação entre cidadãos e políticos eleitos.

Ainda, a conceituação de Przeworski (1998) destaca a figura do cidadão como detentor da soberania e por isso capaz de responsabilizar os agentes políticos que não cumpram o que se espera deles, pois:

> Os governos são responsáveis (*accountable*), se os cidadãos têm como saber se os governos estão – ou se não estão – atuando na defesa dos interesses púbicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuaram a favor do interesse dos cidadãos sejam reeleitos e os que não tenham feitos percam as eleições. A *accountability* funciona da seguinte maneira: os governos preveem, antecipadamente, o julgamento que será feito, retrospectivamente, pelos cidadãos; prevendo o que pensarão os eleitores, o governo escolhe políticas e emite mensagens que, a seu ver, os cidadãos considerarão positivas à época das eleições seguintes (PRZEWORSKI, 1998, pp. 61-62).

Em suma, essa visão de *accountability* dentro da teoria principal- agente tem como relevante a consideração do cidadão em alto grau de importância, já que ele é o grande fiscal e detentor do poder de retirar os agentes políticos que não cumpram com o que se espera deles. Tal visão destaca a relação entre *accountability* e participação cidadã. Contudo, Przeworski (1998), admite que essa participação relevante do cidadão apenas aconteça periodicamente, via eleições, o que limita a possibilidade de atuação cidadã na efetivação da *accountability* apenas pela via eleitoral.

Até agora se tem considerado a *accountability* apenas como uma relação individualista, ou seja, o controle social exercido pelo cidadão eleitor. Na esfera da administração pública, entretanto, uma inovação pode ser considerada a perspectiva da *accountability* social, apresentada por Peruzzotti e Smulovitz (2001), definida como:

> [...] um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos de cidadãos, bem como em ações de mídia. As iniciativas desses atores visam monitorar o comportamento de funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais deles e ativar o funcionamento de órgãos de controle horizontal. A responsabilidade social pode ser canalizada através de canais institucionais e não institucionais. Enquanto ações legais ou reivindicações perante os órgãos de supervisão são exemplos da primeira, as mobilizações sociais e os relatórios da mídia, geralmente orientados para impor sanções simbólicas, são representativos da segunda (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2001, p.32)[4].

Ainda que esse modelo de *accountability* possa ser questionado em virtude de não prever a aplicação direta de sanções oriundas da atividade cidadã, o controle social e aplicação de medidas punitivas são previsíveis, já que as "advertências e denúncias ganham efetividade quando um dos poderes constituídos, em especial, o Judiciário (*accountability* horizontal) ou o eleitorado (*accountability* vertical) é sensibilizado" (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013, p. 763).

Observa-se, assim, que a *accountability* evoluiu muito desde sua conceituação inicial, que pressupunha compromisso mútuo entre agente público e eleitor, efetivada pela atribuição dada ao eleitor de cobrar o cumprimento das promessas de campanha, sob pena de perder o voto, ou ainda considerando o exercício de cidadania, independente do momento eleitoral, conforme a definição de Sklar (1999), que considera *accountability* simplesmente como "o direito das pessoas afetadas por uma ação ou decisão de receber uma explicação sobre o que foi feito e julgar a conduta dos responsáveis por fazê-lo[5]" (p. 53).

Nesse sentido, vale resgatar a contribuição de Guzza Lavalle e Castello (2008) ao definirem que "a *accountability* supõe a obrigação de prestar contas, implica a possibilidade de sanção e compõe um subconjunto do repertório de práticas de controle interinstitucional e

---

4Tradução livre feita pelo autor da citação em Espanhol: "*un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas*" (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2001, p. 32)

5Tradução livre feita pelo autor da citação em Inglês: *"[...] the right of persons who are affected by an action or decision to receive an explanation of what has been done and to render judgments on the conduct of those who were responsible for doing it"* (SKLAR, 1999, p. 53).

social" (p. 68), ou seja, mais uma abordagem que destaca a atuação da sociedade, apresentando uma nova forma de *accountability*, a chamada *accountability* societal (GUZZA LAVALLE; CASTELLO, 2008).

Na *accountability* societal, o destaque continua para a atuação cidadã, contudo vislumbra uma possibilidade dos cidadãos atuarem de forma mais eficiente e representativa através de sua organizassem em associações, criando maior força política para exercer a *accountability* da esfera pública e para exigir mais responsabilidade da administração pública e de seus agentes. Nessa definição entende-se que as organizações civis podem ter a maior força quando se trata da democracia participativa, na medida em que aumentam as possibilidades de contato institucionalizado e de qualidade entre o poder público e os interesses sociais organizados e representados por elas (GUZZA LAVALLE; CASTELLO, 2008).

2.1.1. Histórico do debate sobre a *accountability* no Brasil

A ideia de *accountability* é ainda algo muito recente no Brasil, pois sua estreia nas discussões acadêmicas se deu no final dos anos de 1980, por meio do artigo "*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?" (CAMPOS, 1990). Passados mais de 30 anos[6], e após muita reflexão, observa-se uma franca evolução nas práticas de *accountability*, cujos procedimentos ainda estão sendo incorporados em nossa realidade nacional (VERAS, 2015), ou como asseverou Pinho (2008) "em uma situação de fraca *accountability*, em que não existe pressão por parte da sociedade no sentido de maior transparência do Estado, e este se comporta de acordo com um modelo histórico de insulamento em relação à sociedade civil" (p. 478).

É sabido que os movimentos pela reforma na administração pública das décadas de 1980 e 1990 contribuíram significativamente para que a *accountability* ganhasse importância tanto no Brasil como no resto do mundo. Para Monteiro, Pereira e Thomaz (2016), as reformas colocaram as expressões como *accountability* e controle social no cotidiano dos gestores públicos, possibilitando que diversas alterações institucionais surgissem para conduzir à efetivação dessas novas ideias. Para Abrucio (1998), a relação entre as reformas da administração pública e a *accountability* fica bem evidente na vertente reformista do *public service orientation (PSO)*, que teve como uma de suas bases à conjugação entre

6 O artigo de Anna Maria Campos foi finalizando em 1987 e apenas publicado em 1990.

accountability e o binômio justiça/equidade, que buscava além da reforma do aparelho estatal também uma mudança de cultura cívica que congregasse políticos, funcionários e cidadãos na efetivação daquela ideia conjugada de *accountability*, o que demonstra a necessária participação cidadã para sua realização.

Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), resumem muito bem a situação acima apresentada quando pontuam que em todos os modelos propostos de reforma, a necessidade de aumentar a *accountability* democrática foi vista como tema central, o que evidencia que apesar do tema *accountability* haver entrado em discussão no Brasil após o artigo de Campos (1990), ele se tornou realmente importante após o movimento reformista da administração pública proposto pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, após 1995 (BRESSER–PEREIRA, 1998).

Entretanto, muita coisa mudou desde então, pois além de inovações institucionais que permitem uma maior transparência da administração, evidenciou-se uma maior atuação da sociedade que, por diversas vezes vem se manifestando, seja saindo às ruas, seja pelas redes sociais exigindo um maior controle nas práticas da gestão pública, bem como melhor aplicação do dinheiro público. Ademais, observa-se o surgimento de entidades civis com a finalidade de exercer o controle social, exigindo estabelecimento de práticas mais afinadas com o ideal da *accountability.*

Do ponto de vista da conceituação, merecem destaque as seguintes publicações: Pinho (2005, 2008, 2009, 2011), Sacramento (2005, 2007, 2009), Raupp (2011, 2016), Akutsu (2001, 2002). Sendo que todos eles têm contribuído para o avanço tanto da *accountability*, bem como da própria democracia, pois ampliar os debates sobre *accountability* e controle social contribui para aprimorar o jogo democrático (MONTEIRO; PEREIRA; THOMAZ, 2016).

Nessa safra de trabalhos nacionais, há um com especial destaque citado em muitos trabalhos sobre o tema que é o artigo por Pinho e Sacramento (2009) que traz uma das definições mais conhecidas atualmente de *accountability*, a qual diz que ela "encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva" (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1348).

Outro ponto de destaque do trabalho de Pinho e Sacramento (2009) está no fato de realizar a revisão do trabalho seminal sobre *accountability* no Brasil escrito por Campos (1990), analisando as alterações ocorridas entre quase 20 anos que separaram os dois artigos, em especial, por incorporar as alterações institucionais trazidas pela da Constituição Federal

de 1988[7], haja vista o trabalho de Campos (1990) ter sido baseado numa realidade anterior à promulgação da Constituição. Assim, aqueles autores realizam uma análise sobre as "principais mudanças processadas no cenário brasileiro, especialmente quanto à organização da sociedade, descentralização e transparência governamental e quanto à emergência de novos valores sociais em substituição aos tradicionais" (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1343). Assim, entre as várias mudanças identificadas, podem-se frisar as seguintes:

i) em termos institucionais, a regulamentação trazida pela nova Constituição Federal permitiu a modernização do Estado, bem como criou meios para que o cidadão pudesse ser mais participante;

ii) em termos culturais, evidencia-se o surgimento de movimentos populares dispostos a buscar maior espaço na realização de políticas públicas, e;

iii) em termos de comunicação, a popularização da internet e de formas de agilizar e facilitar a interlocução entre Estado X cidadão.

Diante desse quadro, Pinho e Sacramento puderam constatar

> [...] que muitas alterações foram processadas no que se refere à descentralização e transparência nos últimos 20 anos. Se, por um lado, ainda não se pode afirmar que o véu da administração pública brasileira tenha sido retirado por completo, por outro, se deve reconhecer que o cenário do momento presente é completamente distinto do vivenciado por Campos (1975-1988) ensejando um aumento de *accountability* ou pelo menos criando algumas condições para isso (2009, p. 1364).

Veras (2015) admite tais avanços promovidos pelo novo cenário institucional, ao admitir que "ainda que os mecanismos de *accountability* possam ser considerados fracos no país, nos últimos anos, novos desenhos institucionais têm sido criados para institucionalizar instrumentos de controle que possibilitem a prestação de contas dos governantes perante os governados" (Veras, 2015, p. 21).

Para finalizar, pode-se dizer que o termo *accountability* ganhou forma e, ademais, significado de prestação de contas, responsabilização, ou ainda, controle do poder (BATAGLIA; FARRANHA, 2018), podendo ser utilizado no original em língua inglesa, haja vista que já se tornou de domínio público. (MEDEIROS; CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013). Contudo, considerando a quantidade de material já produzido, era de se esperar que a

7 Conforme já mencionado o artigo de Campos foi finalizado em 1987 e somente publicado em 1990, portanto, faz uma análise de um momento que não havia várias inovações institucionais trazidas pelo texto constitucional em 1988.

accountability tivesse sua aplicabilidade e efetividade mais acentuada na prática da gestão pública.

2.1.2. Requisitos da *accountability*

A *accountability* na gestão pública não ocorre de forma natural, pois para sua realização é necessária a ocorrência de certos requisitos, já que ela exige "responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo" (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364). Logo, sem a ocorrência desses requisitos, não há como a *accountability* ser efetivada no país.

Na verdade, é possível resumir todas as exigências em três requisitos essenciais: i) obrigação de prestar contas pelo governo, ii) transparência na gestão; e iii) controle social através da participação do cidadão.

Desta forma, é essencial para a prática da *accountability* que o poder público preste contas, ou seja, disponibilize as informações sobre a sua atuação, bem como os resultados, uma vez que quanto mais transparentes forem as ações governamentais, maior será a relação de confiança entre governantes e governados (RAUPP; PINHO, 2011). Além disso, conforme destacam os autores, outra condição necessária é a participação/interação dos cidadãos nos processos decisórios da administração do Estado; logo, a participação cidadã na gestão é "uma dimensão da *accountability* tão importante quanto à prestação de contas e a transparência" (*idem,* p. 122).

Reforçando a importância de requisitos essências para a efetivação da *accountability*, deve-se ter claro que esta

> [...] tem como condição básica, uma democratização do Estado, que inclua a criação de canais efetivos de participação dos atores sociais nas decisões públicas, a ampliação dos controles sociais e a transparência dos atos públicos; medidas estas, potencializadoras da organização social e do exercício da cidadania (AMORIM, 2000, p. 102)

Ao que tudo indica a participação é algo essencial para o aperfeiçoamento da democracia e da *accountability* (RAUPP; PINHO, 2011). Destarte, é preciso pensar a respeito da participação popular na gestão pública no Brasil, em especial, sobre como ela pode se dar e também o que a limita.

2.2. A democracia e a efetivação da *accountability* no Brasil

Dimensionar o tema do controle social requer entender os significados de democracia e de estado democrático de direito, além de refletir sobre como a participação popular pode ocorrer no desenho constitucional brasileiro. Busca-se então nesta sessão, refletir sobre a democracia e os seus elementos, no intuito de estabelecer um quadro demonstrativo da relação entre as formas regulamentadas de participação popular na gestão pública do Brasil e a efetivação da *accountability*.

2.2.1. Uma breve retrospectiva sobre a democracia

Sob a ótica da ciência política, democracia resulta da confluência de três vertentes históricas: a teoria clássica ou aristotélica, a teoria medieval romana e a teoria moderna inspirada nas formulações de Maquiavel. Melhor explicando, na primeira observa-se a preocupação com a forma de governo, já que compreende a democracia como o governo de todos os cidadãos, distinta da monarquia, vista como governo de um só, bem como da aristocracia, concebida como o governo de poucos. Já para a Teoria Medieval ou Romano-Medieval a preocupação está na mediação da soberania popular como fonte do poder, considerando como este se transfere para alguém (em geral, um monarca) e de como tal transferência se viabiliza. Desta perspectiva, observa-se a separação de poderes, relativizando a soberania do Poder Executivo (quem manda) e do Poder Legislativo (quem pode dizer/fazer o direito). Por fim, a Teoria Moderna ou de Maquiavel nasce com a criação dos Estados Modernos, conceituando democracia na contraposição entre Monarquia, relativa a governo de poucos (aristocracia) e República, esta última alusiva a um governo genuinamente popular e de todos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000, p. 320-321).

A visão jurídica deixa mais evidente a ligação entre a participação social e a democracia, já que para ela:

> A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, 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).

Sob esta ótica evidencia-se a necessidade da participação dos cidadãos na construção do Estado, perspectiva presente também na definição de um dicionário comum, que apresenta

democracia como "governo em que o povo exerce a soberania", bem como "sistema político em que os cidadãos elegem os seus dirigentes por meio de eleições periódicas" (HOUAISS, 2009, p. 612). É nítida a vinculação de democracia com soberania e também com a participação do cidadão, ainda que limitada às eleições para decidir quem o represente.

Para melhor entender as definições acima, é preciso explorar um pouco mais o significado de soberania, definida pela literatura como sendo o poder que o Estado tem de se organizar juridicamente e de fazer valer dentro de seu território, suas decisões limitando-as a partir de princípios éticos. É, portanto, um poder de autogovernar-se e autolimitar-se (MARTINS, 2015). Ao associarem-se as noções de soberania e democracia tem-se a ideia de Estado, cuja existência se expressa num poder que lhe é atribuído por seu povo e pela vontade coletiva dessa população.

Mesmo em concepções mais instrumentais de democracia ainda aparece essa vinculação com a participação social. Nesse sentido, Bobbio (1986) refere-se a regime democrático, como sendo um conjunto de regras e procedimento para a tomada de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. Ainda numa outra perspectiva da democracia ligada às ideias de Schumpeter, observa-se o peso dos representados no processo político, já que:

> [...] a "democracia" vincula-se a um método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional. O elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. As eleições são cruciais para o método democrático, pois é principalmente através delas que a maioria pode exercer controle sobre os líderes. A reação dos líderes às reivindicações dos que não pertencem à elite é segurada em primeiro lugar pela sanção de perda do mandato nas eleições; as decisões dos líderes também podem sofrer influências de grupos ativos, que pressionam nos períodos entre as eleições (PATEMAN, 1992, p. 24).

Assim, ainda que a participação social seja restringida ao processo eleitoral, essa atuação é importante, pois tem a função de "proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados" (PATEMAN, 1992, p. 25).

No caso brasileiro, a institucionalização da participação do cidadão está consagrada logo no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, onde se lê: **"**todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 1988). Ou seja, enquanto um Estado Democrático de Direito, o Brasil baseia sua soberania no poder emanado de seu povo, que pratica sua vontade (exerce o

direito de autogoverna-se e autolimitar-se) via seus representantes eleitos periodicamente ou diretamente nas formas que a lei constitucional permitir.

Analisando melhor o texto constitucional, percebe-se que houve uma escolha por um modelo de democracia que pode ser exercida de forma direta quando o povo delibera e executa o poder, ou de forma indireta (democracia representativa), quando o povo outorga o poder aos seus representantes eleitos periodicamente. Permitem-se também as formas mistas da denominada democracia semidireta, em que a forma representativa convive "com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa" (SILVA, 2017, pag. 135).

Em suma, o quadro preliminar que se buscou construir aqui permite inferir que a participação social é essencial para a efetividade da democracia, mesmo considerando-se abordagem estritamente instrumental. A seguir será visto mais detidamente como essa prática de atuação se desenvolve ao longo da história e quais arranjos institucionais a efetivam.

2.2.2. O exercício da democracia e sua evolução

O século XX, principalmente no pós-guerra, viu surgir a ideia da democracia como uma necessidade básica para o desenvolvimento de qualquer país. Tal ideia acabou se referenciando no modelo democrático liberal americano, segundo argumenta Schmitter (1997), pois aquele parecia ser o mais bem sucedido naquele momento. Porém, na virada para o novo século, com as modificações socioeconômicas trazidas pela globalização e a crise dos sistemas de bem-estar social em todos os lugares do mundo, as limitações dos modelos democráticos existentes vieram à tona, especialmente no que diz respeito aos segmentos sociais de mais baixa renda, excluídos das decisões políticas e consequentemente mais carentes de políticas públicas voltadas à redução da desigualdade social (GERSCHMAN, 1997).

Esse quadro revelava a urgência de se melhorar os dispositivos para que essas pessoas possam ter uma interlocução mais adequada com quem as representa, ou ampliar as formas de inclusão política, de modo que tais segmentos sociais possam ter meios próprios para fazer valer o atendimento dos objetivos propostos pelas políticas públicas.

Para Philippe Schmitter (1997) é natural que a democracia se reinvente num modelo diferente, pois o "que determinará as perspectivas para a democracia mundo afora será o fato de elas conseguirem ajustar suas regras e práticas arraigadas ao crescente descontentamento de seus cidadãos" (p. 33). Assim, essa "reinvenção" do modelo democrático prevista por

Schimitter, relaciona-se com o desafio de aumentar a interlocução de vários grupos sociais contra o desejo de manutenção do *status quo* dos grupos detentores de poder político/econômico.

De modo geral, a democracia representativa atual não parece mais capaz de expressar a vontade do cidadão comum, mas, somente a vontade de certos grupos detentores de poder, o que fragiliza o modelo democrático, pois o torna uma forma de manutenção de privilégios para certos grupos e não um modo de se atender aos interesses da maioria de sua população.

Assim, essa parcela da população deseja exercer os direitos de cidadania, dentre os quais sobressaem os direitos de participação e de comunicação políticas (HABERMAS 1995), que garantem "a participação em uma prática comum, cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais" (*idem*, 1995, p. 41).

Repensar o modelo democrático significa buscar uma reconstrução da representação que "reforce tanto os seus elementos eleitorais quanto os não eleitorais e, para isso, é importante ter como ponto de partida que a situação na qual a representação vai operar daqui em diante é a das múltiplas soberanias" (AVRITZER, 2007, p. 456). Nesse contexto de múltiplas soberanias, parece ser possível o exercício da democracia por outros modelos, em especial, as formas mistas, como, por exemplo, o defendido por Gohn (2002), para os novos modos de atuação da sociedade no desenho democrático. Essa forma semidireta por ela defendida é conhecida como democracia deliberativa, que:

> [...] é um sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política nos quais havia o envolvimento dos indivíduos, como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, via processos de diálogos interativos realizados no decorrer do processo de participação na geração e elaboração de políticas públicas. Esse modelo de democracia exige a redefinição institucional de algumas instituições governamentais, principalmente em nível local, em instituições de participação deliberativas (GOHN, 2002, p. 19).

Na verdade, o conceito de democracia deliberativa vem das ideias de Habermas (1995), ligadas à sua teoria do discurso, que leva em conta a pluralidade de formas de comunicação nas quais uma vontade pode se formar mediante o equilíbrio de interesses e compromissos. Na verdade, essa "teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da

institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressuposto comunicativos" (HABERMAS, 1995, p. 47).

Essa forma de ver e exercer a democracia "tem como objetivo principal a inserção dos cidadãos nas discussões políticas" (LOPES; SILVA; MARTINS, 2016, p. 171), para que estes não apenas sofram as decisões políticas, mas também "possam apontar os problemas e participar do processo de construção de soluções para estes" (*idem*). É possível dizer que o poder soberano passa a ser exercido de outra forma, pois a legitimação do poder "se funda no debate público e, portanto, decisões legítimas são aquelas oriundas da participação dos sujeitos afetados pela sua produção" (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 252), o que parece ser quase uma volta ao modelo ideal de democracia da *polis* grega.

É claro que não estamos diante de momento de democracia direta no sentido próprio da palavra, a qual na visão de Bobbio (1986) só existe quando "entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário" (p. 50). O que é possível nessa evolução da democracia é o aumento de espaços que os cidadãos podem ocupar e interagir com o Estado, 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). Nesse sentido, as formas semidiretas de democracia parecem ser bastante promissoras, já que a ideia de democracia atual está ligada à participação efetiva da sociedade em relação ao exercício do seu poder soberano dentro do Estado, através de instituições próprias.

O outro aspecto fundamental para viabilizar a comunicação participativa de forma a fortalecer a democracia representativa é a transparência na gestão pública, o que significa manter os cidadãos informados sobre as decisões, apresentar os resultados e responder às indagações dos cidadãos sobre quaisquer atos dos gestores públicos. A seguir se verá como a participação cidadã é exercida no Brasil.

2.2.3. A Constituição de 1988 e a participação na gestão pública

A Constituição Federal de 1988 estampa como primeira frase a declaração do Princípio Democrático: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 1988), ou seja, declara a nação como um Estado Democrático de Direito (SILVA, 2017). Tal enunciado embasa a permissão e o dever de participação da sociedade na edificação e manutenção do

Estado brasileiro, "constituindo-se num princípio constitucional fundamental, o princípio da Soberania Popular" (segundo BERCLAZ *apud* SANTIN; PANDOLFO, 2016, p. 217).

A participação da sociedade é um processo de conquista de espaço no jogo democrático, ou seja, "o processo de participação está diretamente ligado às relações de poder, ele é uma forma de poder, pois os grupos organizados conquistam o direito de influenciar nas decisões que os afetam e adquirem capacidade de se relacionar com o poder" (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2010, p. 2458).

A Constituição de 1988 adotou um regime democrático semidireto que "assume uma forma de democracia participativa, na qual encontramos participação por via representativa [...] e participação por via direta do cidadão" (SILVA, 2017, p. 148). Assim, ao se examinar a Constituição Federal de 1988, percebem-se várias normas em que a participação popular pode ocorrer:

Quadro 1: Resumo de formas de participação popular autorizadas pela CF/88

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	MODO/EXEMPLOS
ELEITORAL	a) Votar
	b) Ser votado
	c) Plebiscito ou referendo
LEGISLATIVA	a) Proposta de criação de leis por iniciativa popular
OPINATIVAS DIRETAS	a) Audiências públicas
	b) Pesquisas de opinião sobre atos, propostas de lei, etc.
PARTICIPAÇÃO DIRETA	a) Conselhos gestores (federais, estaduais e municipais)
	b) Associações e órgãos de classe
	c) Outras formas

*Fonte: elaborado pelo autor

Assim, vale registrar, há várias possibilidades institucionalizadas de atuação cidadã na efetivação da democracia no Brasil. Aliás, a Constituição Federal de 1988 assegura em seu texto a mais ampla e poderosa força da cidadania para poder realizar a participação popular democrática, pois assegura aos cidadãos comuns o direito de fazer tudo que a lei não proíba, o que os difere dos servidores e gestores públicos que apenas podem fazer o que a lei permite.

Este poder está embasado no Princípio da Legalidade, que diz que o Estado e seus representantes apenas podem fazer o que a lei autoriza (DI PIETRO, 2012). Assim, quando se fala em formas de participação popular, abre-se espaço para que o cidadão atue de todas as formas que a lei não o proíba, o que aumenta exponencialmente as possibilidades de exercício da cidadania em prol do fortalecimento do processo democrático.

A forma mais conhecida de participação é a forma eleitoral, pois está ligada ao princípio republicano básico: votar e ser votado. Assim, votar periodicamente e candidatar-se

para cargos públicos são formas estabelecidas de participação social, respeitados certos condicionantes, como a necessidade de filiação partidária, domicílio eleitoral certo, entre outras.

Ainda nas formas de participação ligadas ao processo eleitoral, temos o plebiscito e o referendo, que são meios de se aferir o desejo dos cidadãos através de votações sobre temas específicos. Contudo, tais formas são iguais a uma eleição, exigindo toda a movimentação da máquina estatal para sua realização (preparação de urnas e locais de votação, convocação de mesários e afins, apuração etc.). Tudo representa um alto custo, por exemplo, em 2013 a Presidente Dilma Rousseff desejava fazer um plebiscito sobre a reforma política, o qual custaria, segundo previsão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) da época, algo em torno de R$ 500 milhões aos cofres públicos (ZAMPIER, 2013). Desta forma, há limitações a essas formas participativas, em especial, pelos custos e dificuldades envolvidas.

Em relação à forma legislativa, existe a possibilidade do cidadão propor leis por sua iniciativa, direito resguardado no artigo 61, § 2º da Constituição Federal de 1988. Contudo, essa forma é de difícil implementação prática, pois, além de demandar um grande número de participantes, já que é necessária a subscrição do projeto "por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles" (BRASIL, 1988), depois que a proposta é protocolada na Câmara dos Deputados, segundo art. 252, VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a proposta passa a seguir a mesma tramitação das demais propostas de lei (BRASIL, 1989), ou seja, será necessária a vontade política dos deputados para que a proposta se torne lei, pois ela não conta com nenhum tipo de privilégio de aprovação diferenciada apenas por ter sido proposta via iniciativa popular. Infelizmente, desde 1988 somente quatro propostas de iniciativa popular tornaram-se leis (CALGARO, 2017).

A exigência ou a permissão de realização de audiências públicas para aprovação de leis ou para tomada de decisões constitui uma forma opinativa direta de participação popular, sendo considerada como "direito de participação da comunidade" (FIGUEIREDO, 2007, p. 2), "autêntico direito difuso" (*idem*), que pertence e pode ser exercido por todos os cidadãos. Pode-se somar a essa categoria, as atuais formas de pesquisas de opinião sobre propostas de lei, que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal realizam para apurar o que a sociedade pensa e defende, que nada mais é do que uma forma de viabilizar a participação na atividade legislativa.

Todas as formas de participação cidadã são importantes, principalmente aquelas que foram objeto de deliberação constitucional, e que garantem a força e o vigor do ordenamento

jurídico nacional. Entretanto, nesse trabalho destacam-se as formas de participação direta, ligadas a efetivação da democracia deliberativa, já que há uma verdadeira atuação direta do cidadão nas decisões públicas.

Assim, retomando o Princípio da Legalidade e o poder que ele assegura ao cidadão, ou seja, o direito de fazer tudo o que a lei não proíbe, verifica-se vários exemplos de mecanismos constituídos de forma espontânea para o exercício da participação social, como os Orçamentos Participativos (AVRITZER, 2008), o exemplo dos "*hackers* do bem", que criaram meios eletrônicos para fiscalizar e monitorar as despesas de políticos (CLAVERY; BERALDO, 2017), e, ainda, há o instrumento da ação popular, a qual:

> [...] permite ao cidadão recorrer à Justiça na defesa da coletividade para prevenir ou reformar atos lesivos que forem cometidos por agentes públicos ou a eles equiparados por lei ou delegação. Há também a possibilidade de uma ação popular ser aberta quando a administração pública for omissa em relação a atos que deveria praticar (CNJ, 2015).

Este grupo também contempla a atuação cidadã por meio de associações de defesa de interesses públicos, como sindicatos, partidos políticos ou entidades civis ou organizações não governamentais (ONGs), como, por exemplo, as da rede Observatório Social do Brasil, que exerce a fiscalização do uso de recursos públicos ou fiscalização do cumprimento de políticas públicas pelos municípios brasileiros.

Dentre as possiblidades de formas diretas de atuação, merece destaque a indicada nos conselhos gestores. Estes órgãos foram institucionalizados pela Constituição Federal de 1988 para serem o instituto de participação popular mais atuante na esfera executiva brasileira, exercendo atividades importantes na definição das políticas públicas, em especial no âmbito municipal, já que são mecanismos participativos destinados a aperfeiçoar as políticas públicas do país, contemplando os interesses e as necessidades reais de cada comunidade em questão, e as especificidades de cada uma dessas políticas públicas (SANTIN; PANDOLFO, 2016).

Diante do que foi exposto, fica evidente que o constituinte deu ampla margem de possibilidades para a participação popular na gestão pública nacional, assegurando que:

> [...] processos participativos têm potencialidade de produzir efeitos positivos em termos de políticas porque, geralmente: a) agrupam indivíduos que possuem conhecimentos relevantes – de *expertise* – sobre os assuntos-alvo das decisões; b) incorporam indivíduos que vivenciam na prática os temas-alvo das decisões; c) regulam a tomada de decisão de modo que todos os participantes possam oferecer

> informações úteis sobre os temas-alvo das decisões e, assim, geram também decisões mais pactuadas; d) encurtam a distância entre as decisões e sua implementação, na medida mesma em que reúnem e possibilitam pactos entre os diferentes agentes implicados com a implementação de decisões (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 252).

Esse esforço corrobora os anseios dos anos de 1970 e 1980, em que a sociedade "viveu momentos significativos na luta contra a ditadura militar, pela democracia com direitos civis, políticos e sociais. Além do retorno à legalidade democrática, os brasileiros conquistaram uma constituição na qual foram garantidos muitos direitos" (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2010, p. 2456).

Vale dizer, a institucionalização da participação popular nos processos de políticas públicas essenciais, consagrada na Constituição Federal de 1988, na verdade, resulta da ampla mobilização social fortalecida com a redemocratização dos anos 1980; conselhos gestores nas áreas de saúde, educação, planejamento urbano estavam presentes nas propostas dos movimentos sociais pelas reformas nessas áreas básicas (FELDMAN, 2009; AVRITZER, 2007).

2.2.4. Participação cidadã efetivada no Controle Social

Em geral, a população quando pensa em controle da atuação governamental adota a visão senso comum de que esse controle seja judicial, ou seja, os atos dos governantes e servidores públicos que desrespeitam as leis, são controlados pelo Poder Judiciário somente. Na verdade, há outra forma de controle do serviço e da gestão públicos, reconhecida como pilar importante do processo democrático, que é o controle social exercido pelos cidadãos (SCHOMMER; MORAES, 2010).

Machado *et al*. (2015) pontuam que a participação cidadã tem uma forma especial de ser conhecida quando ocorre relacionada à fiscalização dos gestores e de seus atos e que "denomina-se controle social, sendo este entendido como um espaço de representação da sociedade que promove a articulação de diferentes grupos populares" (p. 306). 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).

> Nota-se que para que exista um efetivo controle social é preciso que a participação social, para além do processo eleitoral. Esta participação deve ter espações e ser fomentada por meio de regimes democráticos de participação. No caso do Brasil, como já destacado, o tema ganha espaço com a nova constituição (MONTEIRO; PEREIRA; THOMAZ, 2016, p. 68)

Importante registrar que essas formas associativas de participação cidadã para controle social alargam a esfera da *accountability* num sentido *botton up* e, conforme Guzza Lavalle e Castello (2008), são denominada de *accountability* societária, ou societal.

Guzza Lavalle e Castello (2008) sustentam a ideia de que as organizações civis atendem expectativas mais elevadas do conceito de democracia participativa, pois são altamente exigentes, dispondo de farto repertório no controle do poder público e de suas instâncias administrativas, já que possibilitam uma maior força de pressão, capaz de exigir maior responsabilidade do Estado e de seus agentes por seus atos, assegurando melhores resultados no controle social. Dessa perspectiva, há muitos exemplos de entidades que trabalham pelo controle social no Brasil, tais como a Rede AMARRIBO de Controle Social, Rede Nossa São Paulo, Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e a Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012).

Assim, evidencia-se que a partir da Constituição Federal de 1988 regulamentaram-se várias formas de participação da sociedade a fim de assegurar o controle social da gestão pública e de seus agentes. Contudo, observa-se que o controle social ainda é muito tímido, valendo indagar sobre o que faz com que não ocorra conforme o esperado?

2.2.5. Um olhar sobre as falhas na participação social na democracia brasileira

Desde os primeiros debates sobre *accountability* no Brasil há uma certeza de que a falta de organização da sociedade civil conjugada com fraca transparência dos órgãos governamentais causa uma impotência política (CAMPOS, 1990). Bresser-Pereira (1998) defende que “a cultura política do Brasil sempre foi mais autoritária do que democrática. Historicamente, o Estado não é visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade” (p. 266).

Campos (1990), ainda no processo de debates da Assembleia Nacional Constituinte advertia que:

> A um super-Estado corresponde, então, uma subcidadania. Governo autoritário e cidadãos subservientes mutuamente se explicam e têm uma relação de apoio recíproco. O super-Estado escapa facilmente ao controle da sociedade e o cidadão vê aumentado seu sentimento de impotência (1990, p. 8).

Infelizmente, apesar das grandes expectativas geradas, a nova Constituição não foi capaz de alterar a cultura política brasileira, já que esta sempre foi baseada na visão de um Estado autoritário que limita e mantém tímida a voz do cidadão diante dele e de seus agentes. Segundo Amorim (2000) o Estado brasileiro não nasceu com a sociedade, mas foi transplantado da metrópole (Portugal), com todas as suas falhas baseadas num modelo patrimonialista e centralizador, o que produziu uma organização estatal autoritária e poderosa estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação.

Como pontua Faoro (2012) o "sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano" (p. 18). Assim, o Brasil foi colonizado e mantido desde o tempo da monarquia portuguesa, criando toda uma classe de burocratas "avessa ao trabalho produtivo e à rotina, comprazendo-se, exclusivamente, no amor aos postos e empregos públicos" (*idem*, p. 41). É muito reveladora essa ideia patrimonial de Faoro, pois mostra que o Estado brasileiro é criado como um órgão centralizador, gerido por governantes e burocratas que o viam como um patrimônio seu, no qual a sociedade não tinha vez ou era apenas um problema menor. Nesse sentido, o cidadão nunca buscou voz própria, mas sim "à afeição do dirigente", o qual, "capta partidários ou recompensa dedicações com o emprego público" (FAORO, 2012, p. 94).

Raupp e Pinho (2011) compartilham desse entendimento, quando defendem que:

> No período colonial brasileiro, o Estado adotou um modelo patrimonialista e centralizador. Sempre foi poderoso, autoritário, autolegitimado, estabelecendo com a sociedade uma relação de tutela e subordinação. Não definiu limites claros entre o público e o privado, estabelecendo, como moedas de troca política, terras e cargos públicos (p. 119).

Infelizmente, "as marcas, desde o período patrimonialista, caracterizado principalmente pela figura do coronel, fomentaram as atitudes políticas e as formas de gerenciamento da administração pública" (LOPES; SILVA; MARTINS, 2016, p. 165), sendo que nem a modernização do Estado foi capaz de modificar a cultura participativa nacional, pois:

> Não obstante suas elevadas intenções, o modelo burocrático produziu, ao longo dos anos, uma imensa e onerosa estrutura, isolada da sociedade e voltada para si mesma, imobilizada pela obediência a rígidos procedimentos e, por conseguinte, incapaz de fazer frente às mudanças do ambiente, e impermeável às reivindicações da sociedade. O insulamento burocrático, a ineficiência, a despreocupação com os resultados e o descompromisso com a sociedade tornaram-se seus principais atributos. Suas intenções moralizantes frustraram-se, face ao excessivo formalismo dos controles internos e a falta de transparência dos atos públicos, abrindo espaço para a formação interna de grupos de interesse e para a ampliação dos níveis de corrupção no aparelho estatal (AMORIM, 2000, p. 96).

Agregue-se a esse modelo de Estado, a correspondente figura do tutor-tutelado/ representante-representado, conforme desenha a denominada democracia delegativa, oriunda da compreensão de O'Donnell (1991). Essa relação tutor-tutelado é explicada por Akutsu e Pinho (2002), para os quais, nesse modelo de democracia, "o povo - tutelado - outorga plenos poderes a seu governante máximo, que passa a ser seu tutor. Os eleitores conferem ao presidente uma 'procuração de plenos poderes'" (p. 732). Assim, tomando-se por base essa democracia delegativa implementada no país, percebe-se que:

> [...] 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).

Assim sendo, a somatória de fenômenos conformadores de uma trajetória eivada de peculiaridades, fomentou uma sociedade em que a participação popular na gestão pública é apenas realizada na sua forma eleitoral, pois o voto obrigatório faz com que todo cidadão tenha que praticar de tempos em tempos dessa forma de *accountability* vertical, reconduzindo os bons políticos e destituindo os ruins. Segundo Gomes (2015), "ser '*accountable*' é, portanto, ser passível de uma punição caso os resultados, vistos retrospectivamente, não sejam satisfatórios, ou de uma recondução ao cargo, em caso contrário. '*Accountability'* é, assim, uma relação entre resultados e sanções" (p. 896).

Apenas votar em eleições é muito pouco, pois o eleitor não dispõe no sistema eleitoral brasileiro de meios para obrigar os candidatos a não quebrarem suas promessas de campanha. Como assevera Abrucio (1998), após os cidadãos terem eleito seus representantes,

ficam sem instrumentos institucionais para obrigá-los a cumprir o que prometeram. Além do fato de que "as eleições são, em essência, um instrumento 'grosseiro' de controle: os eleitores têm de avaliar todo o pacote de políticas governamentais em apenas uma decisão" (PRZEWORSKI, 1998, 46).

Entretanto, conforme dito anteriormente, o processo de redemocratização dos anos 1980, que deu vazão às lutas sociais pelas reformas nas áreas essenciais como saúde, educação e habitação, resultaram em várias alterações institucionais, em especial o desenho participativo consagrado pela Constituição Federal de 1988, que vem alterando esse cenário, haja vista que:

> A abertura de espaços à participação popular direta é importante, entre outros motivos, como forma de redistribuição do capital político – ou, para utilizar um linguajar mais *up-to-date*, como forma de "empoderamento" dos cidadãos comuns, que ganhariam tanto graus de autonomia em sua vida cotidiana quanto qualificação para melhor dialogar com seus representantes. É a participação que pode ampliar seus horizontes, dar a eles o entendimento da lógica da política, torná-los mais capazes de intervir de maneira consciente, até mesmo estratégica, na formulação de seus próprios interesses (MIGUEL, 2017, p. 110).

Ainda assim, o que se observa é uma participação qualitativamente muito aquém do esperado, despolitizada e formal, ainda mais quando se considera o exercício do controle social da gestão, o que em parte pode ser explicado pelo outro lado da equação, ou seja, a disponibilização acanhada de dados e informações de forma a não garantir uma concreta transparência da gestão.

2.3. Transparência Pública e sua relação com a *accountability*

Inicialmente, vale registrar que não se deve confundir a *accountability* com transparência, como bem asseveram Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015):

> [...] os conceitos de transparência e *accountability* não devem ser confundidos, uma vez que *accountability* vai além da transparência, pois atinge não apenas a prestação de contas e a publicidade das ações dos governos, mas também a existência de mecanismos institucionais de controle da administração pública que possam gerar incentivos ou sanções, caso os agentes públicos cumpram ou não suas obrigações. A transparência das informações públicas é uma das etapas da *accountability* (p. 142).

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). Assim, a transparência das ações e decisões dos governantes é condição para que a sociedade possa exercer sua cidadania, informar-se sobre a gestão pública é, dessa forma, consolidar a democracia (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 729).

Sacramento e Pinho (2009) asseveraram que aos governantes e servidores não basta divulgar informações em tempo hábil, mas devem incorporar mecanismos de participação da sociedade na gestão como outro ato de transparência. Nesta visão, a transparência inclui a participação popular em especial, pois ela 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 sendo, pode se definir a transparência como sendo:

> [...] 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. Neste sentido, transparência significa deixar o Estado aberto e visível ao cidadão (MACADAR; FREITAS; MOREIRA, 2015, p.81).

Trata-se da dimensão da transparência enquanto disponibilização de informações, elemento essencial para a *accountability,* qualificada como: "informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados" (CRUZ; *et al*, 2012, p. 157). Além disso, não deve apenas "se reportar somente a fatos presentes praticados pela administração pública, mas também ser garantida para informações de períodos anteriores, o que possibilita estudos de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos gestores" (*idem*, p. 158).

Ainda, reportando-se à visão de Przeworski (1998) sobre a questão da assimetria de informações entre cidadão e agente político, baseada na teoria do principal e agente, é fato que quanto mais transparente for a informação pública, maior a possibilidade de aproximação entre o principal (cidadão) e o agente (gestor público) (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015). A transparência aqui tratada está relacionada, portanto, à publicidade dos atos públicos e das contas públicas, tida como dimensão fundamental para o exercício democrático, conforme prevê a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, quando versa sobre os princípios da

Administração Pública. O princípio da Publicidade tem grande destaque, como se nota nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello quando diz que:

> 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 (2015, p. 117).

E mais, além de determinar a publicidade como um princípio basilar do Estado Democrático de Direito brasileiro, a Constituição de 1988 ainda estabelece uma série de garantias para assegurar a realização desse direito social, em especial no seu art. 5º, XXXIII (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 líquidos e certos em face da Administração Pública (BRASIL, 1988).

É possível analisar a transparência sob várias classificações, mas para o objetivo deste trabalho a classificação 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).

Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) ainda apresentam a possibilidade de classificar a transparência em duas dimensões, sendo a primeira relacionada à visibilidade, referente à disponibilidade da informação e a segunda ligada à qualidade da informação ou dados, de modo a permitir que se faça inferências a partir delas (*inferability)*. Segundo os autores, a abordagem é importante, pois:

> [...] é fundamental que a elaboração de pesquisas que envolvam o tema transparência tenham preocupação em estabelecer a perspectiva de forma correta, tanto do ponto de vista conceitual como de sua classificação, sob pena de termos transposições de conceitos e medidas que prejudiquem a qualidade da análise ou até mesmo a inviabilizem (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 155).

Alguns exemplos dos parâmetros de pesquisa que podem definir a perspectiva da transparência podem ser observados no quadro abaixo:

Quadro 2: Perspectivas da transparência e sua conceituação a partir do foco da pesquisa

Perspectivas	Conceituação
Orçamentária	Consiste na evidenciação de todas as informações orçamentárias relevantes de maneira sistemática e tempestiva e que permitam ao cidadão visualizá-las e fazer inferências a partir delas. Preocupa-se exclusivamente com a análise do processo orçamentário.
Contábil	Consiste na evidenciação de todas as informações patrimoniais e financeiras de maneira sistemática e tempestiva, de forma que o usuário possa acessá-las e avaliar as capacidades econômica, financeira e patrimonial dos entes. Permite conhecer os regimes contábeis adotados pelos governos, as principais políticas contábeis adotadas, as mudanças de critérios, etc.
Institucional ou Organizacional	Consiste na evidenciação de todas as informações sobre a organização do Estado, cargos e responsabilidades, além de normas e relatórios.
Social ou Cívica	Consiste na existência de mecanismos de informação e atenção ao cidadão e compromisso com a cidadania. Assim, além de informações sobre atividades culturais e cívicas, é importante que os governos desenvolvam e estimulem canais para sugestão, denúncias e participação do cidadão e da sociedade civil organizada.
Do processo licitatório	Consiste na divulgação de informações sobre a contratação de obras, materiais e serviços por parte dos governos, bem como informações sobre o fluxo desse processo, valores, concorrentes e resultados. Permite que a sociedade acompanhe os processos de compras, monitore-os e avalie-os ao final.
De contratos e convênios	Consiste na divulgação dos contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação estabelecidos por um governo. Permite à sociedade conhecer as partes envolvidas nos contratos, as responsabilidades de cada uma das partes, as ferramentas de monitoramento, a forma de avaliação de desempenho, as penalidades, etc.
Midiática	Consiste na avaliação de uma ou mais dimensões da transparência descritas anteriormente, todavia em meio eletrônico de acesso público (de páginas da internet até aplicativos de celular).

*Fonte: adaptado pelo autor com base em Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015).

É possível aferir, por tudo o que foi exposto, 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). Também cabe destacar que, tendo a gestão pública como foco, esta só será realmente transparente quando não apenas divulgar a informações fiscais, também, estender-se "à concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita 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).

2.3.1. A internet e a tecnologia como facilitadores da transparência e do controle social

As inovações trazidas pelos avanços tecnológicos sempre foram compreendidas pelos estudiosos como um divisor de águas capaz de ajudar e auxiliar a participação social na efetivação da *accountability,* conforme Akutsu e Pinho (2002) quando argumentavam que a revolução tecnológica da internet permitiria facilitar a transparência dos governos e também conectar cidadãos interessados em analisar as informações que estariam disponíveis a qualquer momento e poderiam ser acessadas de qualquer lugar do mundo, desde que se estivesse conectado à rede mundial de computadores. Opinião, posteriormente reforçada por Pinho (2011), para quem 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 tecnologias de informação e comunicação (TIC) 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).

Além disso, é fato que o processo de inovação tecnológica mudou o que se pensa sobre democracia, já que:

> O grau de democratização do Estado encontra, neste aspecto, um dos seus pressupostos balizadores: 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, "as tecnologias de informação e comunicação são vistas como um importante motor de transparência[8]" (2015, p. 189), sendo que dentro de "uma análise histórica reconstrói-se a forma como a transparência se transformou de uma ideia (normativa) em uma prática natural adotada[9]" (*idem*, 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).

Dentro desse quadro, os governos passam a se utilizar das tecnologias de informação e comunicação e também acabam se tornando governos eletrônicos, que:

> [...] significa bem mais do que governo informatizado: trata-se do uso da tecnologia da informação e comunicação para se construir um governo aberto e ágil, ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão e a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público, democratizar o acesso aos serviços e informações na Internet e aumentar a eficiência dos serviços públicos (CUNHA, 2010, p. 73).

Vale ressaltar que 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, p. 18); um meio para viabilizar a *accountability*, ainda mais que o ambiente digital possibilita que as organizações da sociedade civil possam articular de forma facilitada

---

8 Tradução livre feita pelo autor da citação em Inglês: "*Information and communication technologies are seen as an important driver of transparency*" (MEIJER, 2015, p. 189).

9 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).

grupos dispersos para ações conjuntas (BORGES; JAMBEIRO, 2012). Assim, segundo Vicente e Scheffer (2013), essa 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).

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).

Ainda assim, vale reforçar o potencial que o "governo eletrônico" possui para aproximar governo e cidadãos, pois além de agilizar a obtenção de informações, facilita a cobrança e análise da qualidade delas (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 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). Ademais, é "fato é que há uma maior participação dos cidadãos nas decisões políticas devido ao uso da Internet e das mídias sociais" (SANTOS; SIMONARD, 2017, p. 30).

Para que essas inovações trazidas pela internet e a tecnologia possam ser efetivamente facilitadoras dos processos de transparência, contudo é preciso que a sociedade quebre sua tradicional timidez em participar de forma ativa, como já advertia há bom tempo, Akutsu e Pinho (2001) ao afirmarem que "somente o exercício ativo da cidadania, principalmente por meio de organizações da sociedade civil, será capaz de fomentar a utilização das novas tecnologias de informação em direção a uma maior *accountability* dos gestores públicos" (p. 12). E ainda, de acordo com Turgeon e Renno (2010), há evidencias da diferença de comportamento eleitoral entre eleitores informados e desinformados, diferença que podem ser notadas na qualidade das respostas obtidas em pesquisas de opinião.

Desta forma, é possível ter a internet e as tecnologias de informação e comunicação 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 n° 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei n° 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).

2.4. Os marcos regulatórios para a transparência e o acesso à informação no Brasil

De acordo com Mello (2015) não pode existir um Estado Democrático de Direito caso os atos dos estatais sejam ocultados do detentor do poder soberano (povo). Na verdade, "uma sociedade participativa e consciente da atuação dos seus representados, desempenha de forma mais satisfatória o exercício da democracia quando tem o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos" (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016, p. 133).

Com esse espírito, a Constituição Federal de 1988 consagrou a necessidade de realizar a transparência da gestão pública como um Direito Constitucional Fundamental normatizando-a, tanto no artigo 37, § 1º, como no artigo 5º, XIV, XXXIII, XXXIV, LXXII (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014).

Desta forma, 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 n° 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), pela Lei Federal Complementar n° 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência – LT) e, por fim, pela Lei Federal n° 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.

Assim, a publicidade dos atos públicos torna-se medida democrática a ser realizada pelo Estado, conforme reza a Constituição Federal de 1988, em seu 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).

Esse princípio "é ínsito ao Estado democrático de direito e está intimamente ligado à perspectiva de transparência, dever da Administração Pública, direito da sociedade" (LENZA, 2011, p. 1163). Allegretti e Platt Neto (2011) reforçam ainda a amplitude do Princípio da Publicidade afirmando que ele "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).

Vale lembrar ainda que a publicidade se estabelece como princípio e é reforçada pelos instrumentos do *habeas data* e mandado de segurança, individual e coletivo (art. 5º, XXXIII) que garante que o particular receba informações públicas que desejar saber e tenha protegido seus direitos frente à Administração Pública (BRASIL, 1988). Ademais, o cumprimento da obrigação de publicidade pela Administração Pública e seus agentes,

encontra na Lei Federal nº 8.429/92 outra medida que assegura sua realização pelos agentes públicos, já por essa lei o não cumprimento desse princípio da publicidade configura-se como ato de improbidade (BRASIL, 1992).

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).

O princípio da publicidade também pode ser encarado como um direito fundamental, sendo nomeado de Direito de Acesso à Informação (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014). Nesse sentido, é tido como um dos direito de acesso essenciais ao exercício da cidadania, definido como: "o direito de saber o que acontece à sua volta, de conhecer os atos praticados pelos funcionários públicos e de receber informações da qual necessite que estejam em poder da Administração Pública" (CGU, 2017, p. 6).

Desta forma, para operacionalizar esse princípio da publicidade (ou Direito de Acesso à Informação) o Poder Legislativo brasileiro criou um conjunto de atos normativos, sendo os principais:

> A Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF (Lei Complementar n° 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 n° 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 n° 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).

Assim, há três leis para a efetivação da transparência: i) Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); ii) Lei de Transparência (LT); e iii) Lei de Acesso à Informação (LAI). Essas

leis, na verdade, possibilitam formas de acesso aos dados e informações, que antes ficavam ocultas e quase sempre longe da visibilidade pública.

Na verdade, a exigência de que os gestores apresentassem balanços e contas públicas bem escrituradas, capazes de permitir algum tipo de controle, vem desde antes da Constituição de 1988, pois a Lei Federal nº 4.320/64 já previa as formas de correta escrituração, bem como estabelecia que o controle dessa documentação devesse se dar pelos órgãos internos e externos de fiscalização (BRASIL, 1964).

Desta forma, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal vem para aperfeiçoar esse processo de controle, pois traz em seu corpo novas exigências legais quanto à publicização 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 portal eletrônico, que:

> [...] 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).

É considerando consenso as virtudes do livre acesso às informações para a consolidação da democracia, na medida em que amplia as possibilidades do cidadão de participar com eficiência e conhecimento sobre a tomada de decisões que os aborde (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2013). Nesse sentido, a LFR, 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, pp. 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, baseado no fato de 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, atendendo com isso grande parte da comunidade assistida (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 disponibilizem "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).

Nesse sentido, a somatória dos três instrumentos legais pode produzir uma sociedade mais informada, além de "gestões públicas mais transparentes e eficazes, refletindo em uma população mais consciente de seus direitos, contribuindo assim para a consolidação da democracia" (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2013, p. 70).

Vale lembrar, conforme Raupp (2016) que a regulamentação pela via legal deve ser considerada apenas uma etapa na construção de uma política de transparência, pois dependem 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).

Assim, a legislação que instrumentalizou o princípio da publicidade fez uma opção clara pelo uso da governança eletrônica para a realização de seus objetivos, o que "pode ser entendida como a aplicação da governança mediante suporte eletrônico, de modo a facilitar um eficiente, rápido e transparente processo de divulgação das informações" (MELLO; SLOMSKI, 2010, p. 379). Na verdade,

> A iniciativa de disponibilizar informações na internet, por meio dos sítios institucionais, deve ser assumida com muita responsabilidade pelos órgãos/entidades públicas, uma vez que se trata de um direito fundamental do cidadão, estabelecido pela Constituição Federal brasileira de 1988 e agora reforçado pela Lei do Acesso à Informação, que 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, a *accountability* governamental, para se concretizar, necessita da divulgação de informações claras acerca de resultado da atuação da gestão pública devendo essa divulgação disponibilizar informações de forma acessível a todos os cidadãos interessados, em meios de comunicação eficazes, com destaque para a Internet. (MATOS *et al*., 2013). 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).

A construção do referencial teórico buscou de forma abrangente mostrar os principais pontos e conceitos envolvidos na ideia de efetivação da *accountability* por meio do controle social, a qual só ocorre dentro um de cenário de transparência pública e oferecimento de informações de qualidade. Nesse sentido, a internet e as TIC's tornam-se meios primordiais de acesso às informações da gestão pelos cidadãos, conforme muitos autores já anunciavam no começo dos anos 2000 (AKUTSU; PINHO,2002), bem como foi previsto e desejado, também, pelas Lei de Transparência e de Acesso à Informação.

Assim, com base nessas referências, é possível iniciar a averiguação se os portais de transparência dos municípios sedes de Regiões de Governo do estado de São Paulo estão oferecendo as informações sobre os gastos públicos, bem como se tais portais realmente têm

um funcionamento capaz de permitir com que as pessoas possa se informar e com isso praticarem atos relacionados a uma participação popular além do voto, fortalecendo a ideia de *accountability*.

3. METODOLOGIA

3.1. Sobre a Pesquisa e sua construção

O objetivo da pesquisa é oferecer um panorama dos meios de publicização da gestão pública municipal, averiguando se os portais de transparência e de acesso à informação realmente têm um funcionamento capaz de permitir com que os cidadãos possam se informar e fiscalizar a gestão pública de modo a promover a *accountability*. Nesse sentido, foi pensada uma pesquisa exploratória[10] e descritiva[11], com uma abordagem qualitativa, ainda que haja a possibilidade de análises quantitativas, haja vista que a pesquisa se vale de definição amostral, pois, considerou-se o universo de 645 municípios, distribuídos em 42 regiões de governo, 14 regiões administrativas e três regiões metropolitanas: de São Paulo, da Baixada Santista (que tem a conformação espacial da RA de Santos) e de Campinas e definiu-se uma amostra composta pelos 42 municípios sedes das Regiões de Governo do estado de São Paulo, além da capital.

Busca-se averiguar a eficiência dos portais da Lei de Transparência (LT) e da Lei de Acesso à Informação (LAI) dos municípios para disponibilizar as informações à sociedade, bem como aferir a opinião dos usuários sobre a qualidade dos portais. Assim, para se conseguir realizar esse trabalho foi desenhada uma pesquisa de caráter exploratório sobre o funcionamento dos portais municipais que, além de descrever se seus resultados podem expressar as opiniões das organizações civis que se utilizam dessas ferramentas, o que demanda uma pesquisa eminentemente qualitativa na análise de resultados, com emprego de métodos mistos na coleta de dados, ora se utilizando de meios quantitativos e ora de meios qualitativos (CRESWELL, 2014).

A avaliação de portais de governo é uma atividade que se torna cada vez mais frequente, desde que se iniciou o uso de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) que permitem "aos cidadãos melhor acesso às informações acerca da gestão dos administradores públicos, permitindo-lhes acompanhar as gestões, avaliar e escolher melhor seus governantes" (PINHO; IGLESIAS; SOUZA, 2005, p. 2). Assim, o uso generalizado

---

10 Segundo Gil (2007), uma pesquisa exploratória tem planejamento bastante flexível, assumindo na maioria das vezes a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso. Tem com principal objetivo aprimorar uma ideia ou descobris intuições.

11Tais pesquisas "têm com objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então o estabelecimento de relações entre variáveis" (GIL, 2007, p. 42). Além disso, usam, em geral, técnicas padronizadas de coleta de dados, como questionários, por exemplo.

dessa nova ferramenta cria um campo de investigação baseado na avaliação sobre seu funcionamento e se ela, realmente, cumpre o que se espera quanto ao acesso da população às informações públicas.

Inicialmente, as avaliações através das TICs se restringiam aos governos. Após 2009, contudo, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 131 que determinou a "liberação [das informações] ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público" (BRASIL, 2009, art. 48, II), as análises e avalições passaram a atender a transparência propriamente dita.

Desta forma, há vários estudos sobre a transparência, alguns focados em análises regionais (SANTOS, 2012), outros focados órgãos estatais do Brasil e visam analisar o grau de aplicação das leis de transparência e acesso à informação (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014), bem como a transparência em municípios (MATOS, 2013, FIGUEIREDO; GAZONI, 2016). Outros ainda, analisam estados e capitais de forma mais abrangente quanto ao grau de transparência de suas gestões (INSTITUTO ETHOS, 2017, MICHENER, 2016)[12].

O trabalho também é pautado por uma revisão bibliográfica de modo a conceituar os principais referenciais teóricos, bem como para se aferir qual seria o melhor método de avaliação dos portais. Desta forma, partindo-se de trabalhos seminais sobre *accountability* (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009, PRZEWORSKI, 1998, O'DONNELL, 1991,1998), foi possível reunir várias abordagens sobre o tema, em especial sobre a sua construção no Brasil, o que permitiu alargar a base conceitual incorporando as formas de realização da *accountability*, tais como "governo eletrônico", "governo aberto", "controle social", "transparência", "Lei de Responsabilidade Fiscal", "Lei da Transparência", "Lei de Acesso à Informação".

Esse esforço de pesquisa permitiu conhecer a evolução do entendimento sobre a *accountability* no Brasil, sua relação com a democracia e o controle social, bem como foi possível conhecer diversos modos de avaliação da gestão pública.

---

12 Na verdade, há diversos estudos atualmente que buscam avaliar o grau de transparência da gestão pública, ou pelo menos avaliar o grau de aplicação das Leis de Transparência e de Acesso à Informação, contudo, cada estudo acaba por adotar metodologias diferentes, sendo por isso buscado para este trabalho instrumentos de avaliação que fossem replicáveis facilmente em qualquer localidade do Brasil, como é, por exemplo, o método do Projeto Cidade Transparente parceria realizada pelo Instituto Ethos e a Amarribo Brasil, juntamente com outras entidades nacionais (INSTITUTO ETHOS, 2017). Ainda merece destaque o Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (PTP-FGV), o qual vem produzindo várias metodologias que podem ser replicáveis e de uso geral para medir níveis de transparência, tanto ativa, quanto passiva (MICHENER, 2016).

3.2. Definição da abrangência da amostra

A Lei de Transparência (Lei Federal Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), ao instituírem formas de prestação de dados para a boa realização do controle social, versaram sobre a obrigatoriedade da criação de sítios oficiais na rede mundial de computadores, dando os parâmetros para como esses sítios (portais) deveriam cumprir ao disponibilizarem informações, sendo que, neste sentido, o Decreto Federal nº 7.742/2012, que regulamentou a Lei nº 12.527/2011[13], trouxe os requisitos mínimos a serem respeitados, em seu artigo 8º:

> Os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atender aos seguintes requisitos, entre outros:
> I - conter formulário para pedido de acesso à informação;
> II - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
> III - possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
> IV - possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
> V - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
> VI - garantir autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso;
> VII - indicar instruções que permitam ao requerente comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade; e
> VIII - garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (BRASIL, 2012).

Tais requisitos mínimos referem-se ao que precisa ser encontrado nos portais, mas não estabelecem um padrão, abrindo-se a possibilidade de que se desenvolvam vários tipos de portais, com diversas formas de apresentar as informações. Diante da diversidade de situações e visando facilitar a busca e a pesquisa, o governo federal tem feito esforços para desenvolver plataformas que sejam minimamente similares para todos os entes federativos. Porém, tal padronização vem ocorrendo apenas com uma plataforma ligada ao Sistema Eletrônico do

13 O Decreto Federal nº 7.742/2012 foi feito para regulamentar o funcionamento da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) nos órgãos ligados ao governo federal. Contudo, seus requisitos mínimos por ela propostos são usados com base para todos os portais ligados à transparência e acesso à informação dos entes federados e seus órgãos.

Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)[14], a qual é fornecida gratuitamente aos municípios ou estados que a desejem, inclusive concedendo auxílio para sua implementação (MICHENER, 2016).

Contudo, muitos municípios ainda preferem ter suas próprias plataformas tanto de transparência, como de acesso à informação. Essa opção estimulou o surgimento de um grande número de empresas desenvolvedoras de *softwares*, o que contribui para a existência de ampla diferenciação entre os modelos de portais.

Considerando-se a diversidade de situações, buscou-se compor uma amostra com municípios de diferentes regiões, de modo a construir um panorama o mais amplo possível das formas de publicização de dados e informações da administração pública[15].

Desta forma, optou-se por um estudo comparativo entre as cidades sedes das Regiões de Governos do estado de São Paulo, criadas pelo Decreto nº 22.970/1984 (SÃO PAULO, 1984), com objetivo de descentralizar a administração do território. O Decreto criou 42 regiões, sediadas por um município de porte médio e de grande importância no contexto regional para os municípios do entorno, como centro administrativo, de negócios e prestador de serviços. Agregou-se o município de São Paulo à amostra, haja vista sua importância inquestionável. Ainda, é importante frisar que a escolha de municípios paulistas se deu por sua facilidade de acesso às TCI's, bem como a ampla rede de cobertura de internet que facilita que sua população possa ter acesso tanto aos *sites* oficiais de cada cidade, bem, como a seus portais de transparência e acesso a informações.

Assim, a princípio ficou definida uma amostra composta pelas 42 cidades sedes regionais e a capital paulista, totalizando 43 municípios, que constituem 6,7% do total das cidades do estado de São Paulo[16]. Ademais, decidiu-se trabalhar com as cidades através dos sites oficiais de cada prefeitura, já que nos termos das leis, devem ser o *locus* principal para a apresentação de dados públicos, cujos endereços estão dispostos no quadro 3:

---

14 As plataformas do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) são aquelas relacionadas nesse trabalho aos portais de acesso à informação.

15 Buscou-se evitar desta forma, obter uma amostra enviesada ao se tomar uma região sob o domínio de uma única empresa fornecedora de *software* (contratada por diversos municípios), criando uma falsa impressão de haver um modelo padrão de portal. Ademais essa busca por selecionar municípios de diferentes regiões do estado de São Paulo é um critério importante também para que se possa traçar um panorama melhor da realidade dos municípios paulistas, considerando diferenças socioeconômicas e regionais existente entre eles.

16 Vale lembrar que tanto a Lei de Transparência, como a de Lei de Acesso a Informações são aplicáveis a todos os Poderes, órgãos públicos, inclusive as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Desta forma, limitou-se a análise apenas ao Poder Executivo municipal, deixando de lado as demais possibilidades, mesmo reconhecendo que a participação popular e a *accountability* são princípios que devem ser buscados e efetivados em todas as instâncias da Administração Pública (BRASIL, 2011).

Quadro 3: Cidades paulistas pesquisadas, seus sites oficiais e sua população em 2018

Cidade		Portal Oficial da Prefeitura	Pop.[1]
1	São Paulo	http://www.capital.sp.gov.br/	11.753.659
2	Adamantina	http://www.adamantina.sp.gov.br/	33.888
3	Andradina	https://www.andradina.sp.gov.br/	55.943
4	Araçatuba	https://www.aracatuba.sp.gov.br/	188.884
5	Araraquara	http://www.araraquara.sp.gov.br/	224.389
6	Assis	https://www.assis.sp.gov.br/	100.184
7	Avaré	https://www.avare.sp.gov.br/	86.669
8	Barretos	https://www.barretos.sp.gov.br/	116.973
9	Bauru	http://www.bauru.sp.gov.br/	360.478
10	Botucatu	http://www.botucatu.sp.gov.br/	138.590
11	Bragança Paulista	http://www.braganca.sp.gov.br/	160.840
12	Campinas	http://www.campinas.sp.gov.br/	1.158.994
13	Catanduva	http://www.catanduva.sp.gov.br/	116.435
14	Caraguatatuba	http://www.caraguatatuba.sp.gov.br/	113.208
15	Cruzeiro	http://www.cruzeiro.sp.gov.br/	79.386
16	Dracena	http://dracena.sp.gov.br/	44.694
17	Fernandópolis	http://www.fernandopolis.sp.gov.br/	65.887
18	Franca	http://www.franca.sp.gov.br/	337.798
19	Guaratinguetá	http://guaratingueta.sp.gov.br/	117.177
20	Itapetininga	https://www.itapetininga.sp.gov.br/	156.973
21	Itapeva	http://www.itapeva.sp.gov.br/	90.839
22	Jales	http://jales.sp.gov.br/	47.220
23	Jaú	http://www.jau.sp.gov.br/	144.392
24	Jundiaí	https://www.jundiai.sp.gov.br/	400.549
25	Limeira	http://www.limeira.sp.gov.br/	292.497
26	Lins	https://www.lins.sp.gov.br/	74.441
27	Marília	http://www.marilia.sp.gov.br/prefeitura/	228.763
28	Ourinhos	http://www.ourinhos.sp.gov.br/	109.043
29	Piracicaba	http://www.piracicaba.sp.gov.br/	385.155
30	Presidente Prudente	http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/	218.554
31	Registro	http://www.registro.sp.gov.br/	54.133
32	Ribeirão Preto	http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/	669.180
33	Rio Claro	http://www.rioclaro.sp.gov.br/	198.330
34	Santos	http://www.santos.sp.gov.br/	426.646
35	São Carlos	http://www.saocarlos.sp.gov.br/	238.834
36	São João da Boa Vista	http://www.saojoao.sp.gov.br/	86.679
37	São Joaquim da Barra	http://www.saojoaquimdabarra.sp.gov.br/	49.569
38	São José dos Campos	https://www.sjc.sp.gov.br/	695.163
39	São José do Rio Preto	http://www.riopreto.sp.gov.br/	440.796
40	Sorocaba	http://www.sorocaba.sp.gov.br/	644.397
41	Taubaté	https://www.taubate.sp.gov.br/	301.856
42	Tupã	http://www.tupa.sp.gov.br/	62.950
43	Votuporanga	http://www.votuporanga.sp.gov.br/	90.432

* Fonte: elaborado pelo Autor

Notas: [1] Perfil dos Municípios Paulistas. *In*: SEADE 2018.

Importante mencionar que todos os municípios pesquisados têm população superior a 10 mil habitantes, o que os obriga divulgar informações através da internet, conforme prevê o artigo 8º, § 4º da Lei de Acesso a Informações (BRASIL, 2011). Ademais devem manter seus portais ativos e atualizados nos termos das leis de transparência, sendo que qualquer omissão ou falha na prestação das informações é considerada como não cumprimento da legislação

gerando penalidades aos servidores envolvidos e até às empresas desenvolvedoras de *software*, conforme prevê o artigo 32 e seguintes da Lei de Acesso a Informações (BRASIL, 2011).

3.3. Elaboração e justificativas da pesquisa em etapas

Quando se fala que a transparência é o oxigênio da democracia (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), não se trata de pura retórica, pois não se pode conceber um governo realmente democrático que esconda seus atos e decisões dos cidadãos. Desta feita, a pesquisa deveria permitir avaliar os portais de transparência e de acesso à informação considerando os oito princípios contidos no artigo 8º Decreto Federal nº 7.742/2012, acima descrito.

Além disso, a análise busca verificar se os portais proporcionam condições e meios para que os cidadãos possam ter uma participação ativa na gestão, ainda que seja apenas via os canais institucionais de denúncias e/ou de reclamação para órgãos que sejam capazes para realizar a *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998) dentro da Administração Municipal[17]. Busca-se ainda verificar se a transparência havida nos portais das cidades permite aos cidadãos influir e realizar o controle social ou algum tipo de participação cidadã que efetive as ideias de *accountability* local.

Assim, para se conseguir ter uma visão mais abrangente de cada situação municipal, foi elaborada uma pesquisa em 3 etapas, a saber:

- Caracterização de cada cidade componentes da amostra, com a construção de quadro resumo de seus portais, considerando os órgãos de fiscalização existentes, bem como a existência ou não de entidades civis que praticam controle social;
- Averiguação e avaliação dos portais de transparência e de acesso à informação, através de um instrumento de avaliação quantitativo, com determinação de pontuação em acordo com a qualidade atingida;
- Coleta via questionário das opiniões de dirigentes de entidades civis de controle social nas cidades em que existam. Tal questionamento busca colher

17 Conforme foi explanado nas diferenças entre a *accountability* vertical e a horizontal, foi verificado se os municípios tinha algum órgão próprio que fosse capaz de realizar essa atividade de fiscalização e controle, próprio do modelo horizontal.

a avaliação das entidades sobre os portais estudados e como eles são utilizados no trabalho de cada entidade.

3.3.1. Construção da caracterização resumida de cada cidade (1ª etapa)

Definida a amostra a partir das cidades sedes de Região de Governo do estado de São Paulo mais a capital do estado, realizou-se uma caracterização das cidades considerando-se: a) identificação das cidades, b) população, c) identificação de órgãos externos de fiscalização; d) identificação de órgãos internos de fiscalização; e) existência de portais relacionados à da Lei de Transparência e à Lei de Acesso a Informações e endereços eletrônicos; e f) existência de entidades civis (associações ou ONGs) que tenham como objetivo a fiscalização das contas públicas ou outras atividades de controle social da gestão municipal.

Quanto aos órgãos externos de fiscalização do Poder Executivo a que o município está subordinado, considerou-se apenas aqueles que têm atuação obrigatória e permanente. Exclui-se o Ministério Público, pois, apesar de ser órgão de fiscalização do patrimônio público (inclusive as rendas), em geral, apenas age quando recebe alguma informação ou denúncia. Assim, consideraram-se, somente, as câmaras de vereadores e as unidades regionais do Tribunal de Contas do estado de São Paulo como órgãos externos permanentes.

Em relação aos órgãos internos de fiscalização de cada cidade, foram identificadas as controladorias, ouvidorias ou corregedorias, órgãos que tem função de analisar a realização correta dos serviços públicos e também a conduta de servidores, sendo um canal direito para a população oferecer reclamações e denúncias. A existência de tais órgãos internos sugere a abertura do município a formas de controle social, entendendo controle social como o direito de avaliar, de ser ouvido e obter retorno.

O próximo passo consistiu da visita aos portais. Esse contato inicial permitiu observar a existência, funcionamento e qualidade da navegação. Foi possível apurar se o serviço era realizado por empresa desenvolvedora de *software* contratada, ou se era realizado pela própria prefeitura (quando não havia identificação de nenhuma empresa, considerou-se como sendo realizado pela própria prefeitura).

Por fim, através de pesquisa via redes sociais e internet (uso de mecanismo de busca do *Google*), identificou-se, em cada uma das cidades da amostra, a existência de entidades civis (associações ou ONGs) que tivessem como objetivo de atuação a realização de controle social sobre a gestão municipal, através da fiscalização das contas públicas ou, pelo menos, a fiscalização de destinação de recursos para políticas públicas de natureza diversa. Observou-

se que apenas o município de São Paulo possui diversas entidades que trabalham para o controle social, já os demais municípios raramente têm alguma dessas entidades e, quando as têm, nem sempre é possível detectar se elas existem realmente como expressão da cidadania em participar democraticamente do controle da gestão pública, ou se existem apenas como meio de expressão e luta política das oposições.

Desta forma, optou-se por considerar apenas os Observatórios Sociais, pois além de existirem em várias cidades da amostra (18 municípios), também se pautam por um objetivo realmente ligada à busca de controle social, independente da orientação política.

Vale registrar que as visitas aos sites das prefeituras, portais e Observatórios foram sistemáticas durante mais de doze meses, permitindo observar as mudanças na atuação dos órgãos internos de fiscalização, alteração nos portais estudados[18], além, da criação de novos Observatórios Sociais, o que facilitou sobremaneira a realização das demais etapas de coleta de dados, em virtude do conhecimento gerado pelo acompanhamento sistemático. Graças a essa etapa de observação percebeu-se a diferença de nomenclatura existente entre os portais: muitas prefeituras nomeiam a plataforma que contém os dados e informações disponíveis como portais de transparência, relacionando-os à Lei Federal Complementar nº 131/2009 (LT), já ao se buscar os portais relacionados à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), muitas vezes, esses não existiam, havendo apenas um *link* ou atalho dentro do portal de transparência que levava à plataforma para requisitar informações[19].

Os dados resultantes da 1ª etapa estão descritos no Apêndice A deste trabalho.

3.3.2. Construção do instrumento de avaliação das cidades (2ª etapa)

A 2ª etapa da coleta de dados ocorreu entre os meses de setembro à novembro de 2018. Nessa etapa buscou-se verificar o funcionamento dos portais municipais de transparência e se eles forneciam boas informações, dentro da acessibilidade esperada. Nessa etapa, a coleta de dados foi feita diretamente por esse pesquisador nos portais oficiais de cada uma das prefeituras.

---

18 As alterações dos portais, muitas vezes foram causadas pela troca da empresa desenvolvedora do *software*, mas também houve mudanças relacionadas à melhoria dos conteúdos, o que demonstra que há um interesse de algumas prefeituras em oferecer melhores informações.

19 Assim, consideraram-se como portais de transparência todos aqueles sites ou plataformas em que as informações e dados estivessem disponibilizados para visualização, análise e afins. Já quando se tratava de serviço de requisição de informações ou dados, essas plataformas foram consideradas como portais de acesso à informação, mesmo que somente pudessem ser acessadas via atalhos dentro do portal de transparência.

Tal metodologia de pesquisa por meio de visitas aos sites é uma tendência atual nos estudos em Administração (FERREIRA; TORRECILHA; MACHADO, 2012). Para isso, não houve nenhum contato pessoal (ligação para sanar dúvidas, entrevistas, questionários etc.) com servidores públicos, pois se buscou verificar justamente a facilidade de acesso, a qualidade e clareza da informação e a facilidade de visualização.

Optou-se por não criar um instrumento totalmente novo, mas valer-se de um que já houvesse sido utilizado e pudesse ser adaptado de acordo com os objetivos da pesquisa. Assim, adotou-se o método de verificação utilizado pelo Instituto Ethos no Relatório do Projeto Cidade Transparente (INSTITUTO ETHOS, 2017), conjugado com a avaliação qualificativa baseada numa escala adaptada do trabalho de Michener (2016), constando de 45 pontos de avaliação para aferir o cumprimento de parâmetros legais dos portais municipais, bem como da existência de dados corretos e atualizados. Tais pontos foram divididos em dois blocos:

a) bloco 1: referentes a verificação acerca do atendimento aos quesitos da transparência;

b) bloco 2: relativos aos portais de acesso à informação.

Para melhor obtenção de dados, o bloco 1 foi subdivido em 3 tópicos: i) sobre a acessibilidade e funcionalidade, ii) sobre o conteúdo, e por fim, iii) sobre informações específicas de transparência:

Quadro 4: Divisão e objetivos dos pontos de avaliação da 2ª Etapa da pesquisa

BLOCO 1 (Portais da LT)	**Acessibilidade e Funcionalidade**	10 questões	**Questões**
	Verificação das formas em que estão sendo disponibilizados os dados com foco na operacionalidade de ferramentas para tornar a navegação rápida, fácil e acessível a qualquer cidadão.		1.1.1 à 1.1.10
	Conteúdo do Portal	12 questões	**Questões**
	Análise sobre a existência de um conteúdo mínimo disponibilizado.		1.2.1 à 1.2.12
	Informações Específicas	10 questões	**Questões**
	Verificação sobre a qualidade dos dados disponibilizados, especificamente sobre o orçamento público, as licitações e o pagamento com pessoal.		1.3.1.1 à 1.3.3.3
BLOCO 2 (Portais da LAI)	**Acesso à Informação**	13 questões	**Questões**
	Verificação do cumprimento dos parâmetros mínimos exigidos, com base no Decreto Federal nº 7.742/2012, com ênfase na forma como as informações são prestadas e como se dá o funcionamento dos sistemas.		2.1 à 2.13

*Fonte: elaborado pelo autor

Vale registrar que para a realização da coleta relativa ao bloco 1, o pesquisador acessou o portal e realizou uma navegação buscando avaliar os quesitos de transparência. Já para o bloco 2, este pesquisador procedeu ao cadastramento e preenchimento do formulário de solicitação de informações pelo serviço e–SIC, ou por ouvidorias indicadas como locais de pedidos de informações baseado na Lei Federal nº 12.257/2011 (LAI).

O procedimento baseou-se na recomendação de Michener, Moncau e Velasco (2014), a saber:

> [...] sem que se informasse à entidade governamental que a solicitação fazia parte de uma avaliação de transparência. Todas as perguntas foram enviadas com a mesma redação e eventuais diferenças eram mínimas e se referiam a aspectos secundários como apresentação e assinatura (MICHENER; MONCAU; VELASCO,2014, p. 24)

As perguntas encaminhadas via formulário de solicitação foram as seguintes:

1) Os portais de transparência e de acesso à informação dos municípios têm seu funcionamento regulamentado por lei, decreto ou portaria municipal? Caso existam essas normas, quais são (indique sua referência) e meio de acessá-las?

2) O município possui um Conselho Municipal de Transparência e/ou Controle Social e/ou Acesso à Informação?

O procedimento teve como objetivo apenas verificar como funcionava o envio de solicitação (identificação pessoal requerida, formulários existentes, manuais e facilidade de preenchimento, plataforma com bom funcionamento, geração de protocolo etc.) e se o atendimento à solicitação cumpre o prazo legal de até vinte dias, conforme determina a Lei Federal nº 12.527/2011 em seu artigo 11, §1º e §2º[20].

Ou seja, foram perguntas simples e de respostas fáceis, haja vista que a pergunta de número 1 visa verificar se o município atende à exigência legal que determina que o mesmo precise ter norma específica que discipline o funcionamento dos seus portais, bem como designe os responsáveis por eles[21]. Assim, bastava que fosse informada no retorno à solicitação qual seria a norma municipal e onde seria possível encontrá-la. Já a pergunta de número 2 foi baseada numa constatação do Instituto Ethos de que a existência de canais de participação, em especial Conselhos de Transparência e/ou Controle Social e/ou Acesso à

---

20 Segundo a Lei 12.527/2011, o prazo pode ser prorrogado por mais 10 dias caso haja justificativa expressa, da qual o requerente tem que ser informado.

21Inclusive, grande parte dos portais exibem essas normas municipais (leis, decreto ou portarias) logo em sua pagina inicial.

Informação, podem melhorar os portais (INSTITUTO ETHOS, 2017), ou seja, este retorno também seria simples e direto: existem ou não existem (resposta esperada, inclusive).

O quadro 5 abaixo resume o processo de envio das solicitações e os registros dos protocolos atribuídos:

Quadro 5: Resumo das solicitações de informações nos portais de acesso à informação

Cidade		Data	Protocolo
1	São Paulo	03/09/2018	33175
2	Adamantina	03/09/2018	0000011
3	Andradina	03/09/2018	4641103/2018
4	Araçatuba	03/09/2018	00001.000121/2018-59
5	Araraquara	03/09/2018	062.617/2018
6	Assis	03/09/2018	20180903-095550
7	Avaré	03/09/2018	K7FHZ0C4
8	Barretos	03/09/2018	00001.000026/2018-74
9	Bauru	03/09/2018	59889/2018 –Cód.: 9BFE9D0F
10	Botucatu	03/09/2018	64368/2018
11	Bragança Paulista	03/09/2018	Sem nº de Protocolo
12	Campinas	03/09/2018	1030/2018
13	Catanduva	**Solicitação não realizada por erro do sistema**	
14	Caraguatatuba	03/09/2018	180.000.002.289
15	Cruzeiro	03/09/2018	001599
16	Dracena	03/09/2018	0000040
17	Fernandópolis	04/09/2018	H30HZSZS
18	Franca	03/09/2018	044431-senha pp78sz60
19	Guaratinguetá	03/09/2018	000810
20	Itapetininga	03/09/2018	45
21	Itapeva	03/09/2018	0000033
22	Jales	**Solicitação não realizada por erro do sistema**	
23	Jaú	03/09/2018	201835253001101
24	Jundiaí	**Solicitação não realizada por erro do sistema**	
25	Limeira	03/09/2018	201835269021972
26	Lins	03/09/2018	00001.000027/2018-73
27	Marília	03/09/2018	34/2018
28	Ourinhos	03/09/2018	034282/2018 senha34691
29	Piracicaba	03/09/2018	128.926
30	Presidente Prudente	03/09/2018	Sem nº de Protocolo
31	Registro	04/09/2018	Sem nº de Protocolo
32	Ribeirão Preto	04/09/2018	1263
33	Rio Claro	04/09/2018	20183543907149
34	Santos	04/09/2018	20012/2018 – aces: 2B5FA0116
35	São Carlos	04/09/2018	11055
36	São João da Boa Vista	04/09/2018	1234
37	São Joaquim da Barra	04/09/2018	NHSB3HNN
38	São José dos Campos	04/09/2018	97607i
39	São José do Rio Preto	04/09/2018	2018000286078
40	Sorocaba	04/09/2018	201835522051761
41	Taubaté	04/09/2018	201835541021159
42	Tupã	04/09/2018	N7HF3Z4K
43	Votuporanga	04/09/2018	3NFYKB3S

* Fonte: elaborado pelo Autor

Nos casos de Catanduva, Jales e Jundiaí não foi possível a finalização do processo de envio da solicitação, pois seis tentativas acusaram erro das plataformas utilizadas.

Após o envio das solicitações foi estabelecido o prazo de 30 dias para o retorno das respostas, contados a partir do primeiro dia útil após o envio da solicitação [conforme o no artigo 11, §1º e §2º da Lei Federal 12.527/2011 (LAI)]. O quadro abaixo resume o atendimento ou não das cidades:

Quadro 6: Resumo da situação das repostas aos pedidos de informações realizados

Cidade		Cumpriu prazo[1]	Pedido de Prorrogação	Resposta Definitiva
1	São Paulo	Sim		10/09/2018
2	Adamantina	Não		**Sem resposta[2]**
3	Andradina	Não		18/10/2018
4	Araçatuba	Sim		11/09/2018
5	Araraquara	Não		**Sem resposta[2]**
6	Assis	Não		27/09/2018
7	Avaré	Sim		04/09/2018
8	Barretos	Sim		05/09/2018
9	Bauru	Sim		06/09/2018
10	Botucatu	Sim		19/09/2018
11	Bragança Paulista	Não		**Sem resposta[2]**
12	Campinas	Sim		11/09/2018
13	Catanduva	**Solicitação não realizada por erro do sistema**		
14	Caraguatatuba	Sim		05/09/2018
15	Cruzeiro	Não		**Sem resposta[2]**
16	Dracena	Sim		20/09/2018
17	Fernandópolis	Sim		04/09/2018
18	Franca	Sim		05/09/2018
19	Guaratinguetá	Não		22/10/2018
20	Itapetininga	Não		**Sem resposta[2]**
21	Itapeva	Não		**Sem resposta[2]**
22	Jales	**Solicitação não realizada por erro do sistema**		
23	Jaú	Não		25/09/2018
24	Jundiaí	**Solicitação não realizada por erro do sistema**		
25	Limeira	Não	25/09/2018	02/10/2018
26	Lins	Sim		12/09/2018
27	Marília	Não		**Sem resposta[2]**
28	Ourinhos	Não		**Sem resposta[2]**
29	Piracicaba	Sim		14/09/2018
30	Presidente Prudente	Sim		03/09/2018
31	Registro	Sim		05/09/2018
32	Ribeirão Preto	Sim		05/09/2018
33	Rio Claro	Não		**Sem resposta[2]**
34	Santos	Sim		04/09/2018
35	São Carlos	Sim		18/09/2018
36	São João da Boa Vista	Sim		05/09/2018
37	São Joaquim da Barra	Não		**Sem resposta[2]**
38	São José dos Campos	Sim		10/09/2018
39	São José do Rio Preto	Sim		24/09/2018
40	Sorocaba	Sim		05/09/2018
41	Taubaté	Sim		12/09/2018
42	Tupã	Não		**Sem resposta[2]**
43	Votuporanga	Sim		10/09/2018

* Fonte: elaborado pelo Autor

Notas: [1] 16 cidades não responderam no prazo legal (5 destas enviaram respostas fora do prazo);

[2] Não enviaram nenhuma resposta até o dia 05/11/2018 (mais de 60 dias após a solicitação).

Quanto ao instrumento de avaliação, foi determinado que as respostas seriam qualificadas numa escala baseada em Michener (2016), na qual para cada uma das questões a nota poderia variar entre 0, 0,5 e 1,0. A nota 1,0 foi atribuída quando se avaliou como cumprida a expectativa formulada na questão (em geral, resposta positiva) e a nota 0 quando

não foi alcançada a expectativa formulada. Já, quando a expectativa foi alcançada de forma parcial ou incompleta, a questão foi avaliada como "em partes", obtendo a nota 0,5[22].

Como a verificação da 2ª Etapa foi elaborada para ser uma avaliação simplificada apenas para aferir cumprimento de parâmetros legais mínimos, informações disponibilizadas e funcionalidades dos sistemas, optou-se por não dar pesos diferentes para cada um dos blocos ou subdivisões. Cada município foi aferido pelo conjunto das informações e funcionalidade de seus portais, sendo posteriormente classificados de acordo com a somatória simples da pontuação alcançada[23]. Assim, cada cidade foi classifica dentro de um parâmetro de eficiência de funcionamento dos portais, conforme o quadro abaixo:

Quadro7: Avaliação segundo percentual de desempenho encontrado

Avaliação	Critério de classificação
Excelente	Pontuação entre 40,5 a 45 pontos
Ótimo	Pontuação entre 31,5 a 40 pontos
Bom	Pontuação entre 27 a 31 pontos
Regular	Pontuação entre 18 a 26,5 pontos
Fraco	Pontuação entre 0 a 17,5 pontos

*Fonte: elaborado pelo autor.

3.3.3. Montagem e considerações sobre a 3ª etapa da pesquisa

Após caracterizar resumidamente as cidades, conhecer e avaliar seus portais de transparência e de acesso à informação, classificando os municípios quanto ao grau de transparência que são capazes fornecer à sociedade, cabia averiguar se os cidadãos conseguem fazer uso das informações que lhes são disponibilizadas. Para isso, foi construída uma 3ª etapa de coleta de dados focada no direito à informação, que é resguardado pela transparência. Buscou-se averiguar se a transparência pública, seus mecanismos e regulamentações legais (LT e LAI) têm sido eficazes para a efetivação da democracia possibilitando o controle social ao capacitar o cidadão a fazer escolhas e a participar politicamente (BATAGLIA; FARRANHA, 2018).

22 Para melhor se definir o que se considerou como "em partes", a cada vez que isso ocorria, foi feita uma breve e resumida observação de como se chegou a essa conclusão. Ainda para cada um dos municípios pesquisados foi feita uma folha de resposta com a mensuração dada para cada uma das questões, bem como com as observações quando ocorressem.

23 A pontuação máxima que poderia ser obtida são 45 pontos. Uma pontuação que se entende totalmente possível de obter, afinal as questões foram feitas com base na legislação sobre o tema, além de já terem sido utilizadas, ainda que de forma levemente diferente, em outros estudos, como foi informado. Desta forma, esperar o atingimento de 45 pontos por um município, é uma expectativa viável e crível, que, infelizmente, não se realizou nesse trabalho.

Para isso realizou-se uma coleta de dados junto a dirigentes de entidades que atuam para o controle social da gestão local. Ao ouvir essas entidades civis organizadas buscou-se verificar se os portais de transparência e acesso à informação são capazes de fornecer dados úteis e acessíveis, capazes de ser entendidos e utilizados pela entidade, para que esta possa realmente atuar no controle social da gestão municipal, realizando, assim, um dos aspectos da *accountability*.

Graças à 1ª etapa da coleta foi possível visualizar quais municípios possuíam algum tipo de entidade com esses objetivos. Verificou-se que esse tipo de atuação cidadã ainda é restrita e rara no Brasil, existindo poucas associações e muitas vezes com objetivos e fins muito diversos entre si. Dentre as entidades encontradas, a maior incidência foram os Observatórios Sociais existentes em 18 municípios, dos quais apenas 15 estavam ativos, conforme o quadro 8 abaixo:

Quadro 8: Cidades com organizações da rede Observatório Social do Brasil ou similar

Cidade		Observatório	Situação	Contato
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 pelo Autor com dados colhidos até 02 de outubro de 2018.

Diante da evidência encontrada de que havia Observatórios Sociais em praticamente 35% das cidades pesquisadas, optou-se por se utilizar essas entidades como amostra para a 3ª Etapa, pois de acordo com Schomer, Nunes e Moraes (2012) essas organizações são as que estão capacitadas a exercerem 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 (SCHOMMER; NUNES; MORAES, 2012, p. 239).

Ou seja, os Observatórios Sociais 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.

Para a 3ª etapa da coleta de dados foi construído um questionário tipo *survey* com 14 questões 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[24].

O contato com os Observatórios Sociais foi realizado via rede social (*Facebook*), e-mail oficial da entidade ou ligação telefônica; posteriomente foi feito o envio dos questionários de forma virtual através de formulário *Worksheet* vinculado na plataforma *Google Form*, conforme o quadro abaixo:

Quadro 9: Envio e recebimento de respostas dos questionários

Cidade		Observatório	Envio	Resposta
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	**Sem retorno**
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	**Sem retorno**
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 pelo Autor tendo como data limite de espera até 20/11/2018.

24 O questionário completo com o seu Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) encontra-se no Apêndice C.

O retorno foi 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.

4. RESULTADOS E SUAS ANÁLISES

4.1. Panorama geral da classificação dos municípios com base nos portais

A realização da averiguação dos portais de transparência e acesso à informação dos municípios da amostra permitiu classificá-los, conforme a somatória da pontuação aferida no instrumento de avaliação, como se vê no quadro 10:

Quadro 10: Classificação geral das cidades pesquisadas

Cidade		População	Pontuação	Avaliação
1	São Paulo	11.753.659	35,5	Ótimo
2	Campinas	1.158.994	33	Ótimo
3	Lins	74.441	32,5	Ótimo
4	Piracicaba	385.155	32,5	Ótimo
5	Araçatuba	188.884	31,5	Ótimo
6	Assis	100.184	30	Bom
7	Sorocaba	644.397	29,5	Bom
8	Dracena	44.694	29	Bom
9	Fernandópolis	65.887	29	Bom
10	Limeira	292.497	29	Bom
11	Ribeirão Preto	669.180	29	Bom
12	São Carlos	238.834	29	Bom
13	Avaré	86.669	28	Bom
14	Adamantina	33.888	27,5	Bom
15	Franca	337.798	27,5	Bom
16	Barretos	116.973	27	Bom
17	Tupã	62.950	27	Bom
18	Jundiaí	400.549	26,5	Regular
19	Marília	228.763	26,5	Regular
20	Catanduva	116.435	26	Regular
21	Jaú	144.392	25,5	Regular
22	Andradina	55.943	25	Regular
23	Botucatu	138.590	24,5	Regular
24	Itapeva	90.839	24,5	Regular
25	São José dos Campos	695.163	24,5	Regular
26	Rio Claro	198.330	24	Regular
27	São José do Rio Preto	440.796	24	Regular
28	Taubaté	301.856	24	Regular
29	Caraguatatuba	113.208	23,5	Regular
30	Itapetininga	156.973	23	Regular
31	Santos	426.646	23	Regular
32	Ourinhos	109.043	232	Regular
33	São Joaquim da Barra	49.569	22,5	Regular
34	Votuporanga	90.432	22,5	Regular
35	Bauru	360.478	22	Regular
36	Jales	47.220	22	Regular
37	São João da Boa Vista	86.679	22	Regular
38	Bragança Paulista	160.840	20,5	Regular
39	Araraquara	224.389	19,5	Regular
40	Presidente Prudente	218.554	19,5	Regular
41	Registro	54.133	19,5	Regular
42	Cruzeiro	79.386	17,5	Fraco
43	Guaratinguetá	117.177	16,5	Fraco

* Fonte: elaborado pelo autor

Numa rápida observação ao quadro acima, chama atenção dois fatores: primeiramente que o tamanho das cidades não tem grande influência na qualidade dos portais de informações; e, segundo, que mais da metade da amostra apresenta apenas uma classificação regular, o que denota o quanto é ainda baixo o comprometimento de implementação das práticas de transparência pelos portais dos municípios analisados, conforme já foi pontuado por Michener, Contreras e Niskier (2018) ao analisarem os estados brasileiros e suas capitais.

Dentro desse panorama inicial, tem-se como positivo que apenas 4,65% das cidades analisadas têm seus portais considerados como "fracos", o que parece demonstrar um esforço dos municípios em melhorar seus padrões de publicização de dados e informações, logo isso configura um desejo de implantar uma cultura de *accountability* local. Quando se observa, em contrapartida, que somente 11,63% das cidades são classificadas como "ótimas", tem-se um quadro pouco animador considerando que o instrumento de avaliação apenas apreciava questões relativas ao cumprimento de obrigações conforme a Lei de Transparência (Lei Federal Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), ambas em vigor há nove e sete anos, respectivamente[25], tempo supostamente suficiente para que todas as determinações legais estivessem sendo cumpridas em sua totalidade. Tal argumento é reforçado pelo fato de que nenhuma cidade tenha sido classificada como "excelente"[26], o que confirma o baixo comprometimento das gestões públicas municipais com a implementação da transparência esperada pela regulamentação existente no país.

Feitas tais considerações preliminares, inicia-se a análise propriamente dita para se averiguar se os resultados obtidos do conjunto de etapas da coleta de dados alteram essa primeira impressão, haja vista que permitem uma análise mais acurada da situação da publicização dos dados pelos portais estudados, indicando pontos positivos e também negativos da situação encontrada.

---

25 A pesquisa, a coleta de dados e as análises foram realizadas durante o ano de 2018.

26 A classificação como "excelente" previa a obtenção e uma pontuação de 40,5 ou mais, que significa ter o cumprimento adequado de 90% ou mais das questões de avaliação, o que, conforme foi explicado no tópico da metodologia, não era algo considerado utópico ou fora do esperado, visto a relação entre as questões e as exigências legais apenas.

4.2. As estruturas institucionais da *accountability* horizontal nos municípios

Conforme Filgueiras (2018) identificou, há uma estrutura interessante de órgãos preparados para aturem na realização da *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998), por meio do sistema de *check and balances* dos três poderes republicanos, uma vez que todas as cidades contam com as câmaras de vereadores, as quais têm dentre suas atribuições exercer a fiscalização das contas do Poder Executivo dos municípios, nos termos do artigo 31 da Constituição Federal de 1988.

Vale ressaltar que a própria Câmara de Vereadores, o Poder Legislativo pode ser, dependendo da correlação de forças, órgão fiscalizador por excelência dos atos dos agentes públicos e servidores municipais. Além disso, o fato dos membros das câmaras de vereadores serem cargos eletivos, permite que a cidadania possa atuar para a *accountability* em sua forma eleitoral, conforme Przeworski (1998).

Ainda que se possa relativizar a potencialidade dessa forma de controle exercido pelas câmaras de vereadores, baseado na tradição corporativista existente dentro da classe política, é louvável e salutar que o sistema republicano nacional possua esse tipo de estrutura de controle externo dos municípios fixada no Poder Legislativo Municipal.

O controle externo da câmara é exercido com o auxílio dos tribunais de contas dos estados, norma também de cunho constitucional, determinada no parágrafo 1º do artigo 31 da Constituição de 1988. Portanto, obrigatoriamente, há mais um órgão de controle externo atuando nos municípios, fortalecendo o exercício da *accountability* horizontal. Um tribunal de contas atua na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios, emitindo pareceres sobre as contas prestadas anualmente pelas prefeituras[27].

Há, desta forma, um sistema de controle bem definido e funcional, exigindo que todos os municípios tenham suas contas avaliadas anualmente, o que obriga a essas cidades que tenham sua escrituração realizada nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000)[28].

---

27 No estado de São Paulo, excepcionalmente, consideraram-se dois tribunais, pois o Tribunal de Contas do Município de São Paulo existe apenas para fiscalizar a cidade de São Paulo, sendo os demais municípios fiscalizados pelas diversas Unidades Regionais do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme está no Apêndice A..

28 Na observação dos processos de análises de contas dos tribunais relacionadas às cidades da amostra, em relação ao ano de 2016 percebeu-se que essa análise ocorre realmente, já que há pareceres desfavoráveis ou favoráveis com recomendações para os próximos anos (dos quarenta e três municípios da amostra, em relação às suas contas do ano de 2016, 39,53% deles tiveram parecer favorável. Houve outros 25,58% têm pareceres desfavoráveis. Por fim, demonstrando uma limitação do modelo de controle, pois denota uma falta de celeridade processual, há 34,88% das cidades da amostraainda com as contas em processo de julgamento.

Essa obrigatoriedade de prestar tais informações também foi avaliada no instrumento que utilizamos para analisar os portais dos municípios, já que contém uma pergunta especifica sobre se há nos portais a divulgação de relatório de prestação de contas anual (pergunta 1.3.1.3 – Apêndice B), conforme as exigências do artigo 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, instrumento usado na fiscalização dos municípios pelos tribunais de contas. Nesse quesito, 88,37% dos municípios da amostra divulgam essa informação em seus portais, recebendo a pontuação esperada para o cumprimento da obrigação[29], além de demostrar que o sistema institucionalizado de *accountability* horizontal tem um funcionamento que melhora o padrão de transparência local.

O artigo 31 da Constituição Federal de 1988 ainda possibilita outras formas de controle pelo Executivo Municipal, já que permite que este faça seu próprio controle interno. Assim, vários municípios criaram controladorias e ouvidorias, que a exemplo da Controladoria-Geral da União (CGU) têm a intenção de "realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria" (CGU, 2018). Desta forma, em 18,60% da amostra já existem órgãos dessa natureza, conforme o quadro abaixo:

Quadro 11: Cidades com órgãos específicos de fiscalização e controle internos

Cidade		Avaliação	Controladoria/Ouvidoria
1	São Paulo	Ótimo	Sim
2	Campinas	Ótimo	Sim
3	Sorocaba	Bom	Sim
4	Barretos	Bom	Sim
5	Jundiaí	Regular	Sim
6	Botucatu	Regular	Sim
7	Votuporanga	Regular	Sim
8	Cruzeiro	Fraco	Sim

* Fonte: elaborado pelo autor

Além disso, há outros municípios, que apesar de não terem órgão de controle interno específico, possuem sistema próprio de ouvidoria preparado para receber denúncias sobre atos

29 Infelizmente, as cidades de Barretos, Guaratinguetá, Itapetininga, Itapeva e Votuporanga (11,63% da amostra) não disponibilizam tal informação em seus portais, mesmo tendo tais relatórios, visto serem fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme já dito anteriormente.

de corrupção ou atos lesivos ao patrimônio público, permitindo uma participação cidadã para o controle da administração. Tais municípios estão identificados no quadro abaixo:

Quadro 12: Cidades com ouvidorias que recebem denúncias de atos lesivos

Cidade		Avaliação	Ouvidoria - que permitem denúncias
1	Araçatuba	Ótimo	Sim
2	Assis	Bom	Sim
3	Dracena	Bom	Sim
4	Fernandópolis	Bom	Sim
5	Catanduva	Regular	Sim
6	Andradina	Regular	Sim
7	Botucatu	Regular	Sim
8	São José dos Campos	Regular	Sim
9	Rio Claro	Regular	Sim
10	Caraguatatuba	Regular	Sim
11	Santos	Regular	Sim
12	Bauru	Regular	Sim
13	Jales	Regular	Sim
14	Bragança Paulista	Regular	Sim

* Fonte: elaborado pelo autor

Vale registrar a importância da presença de tais órgãos de fiscalização interna, pois fortalecem os esforços de *accountability*, ainda que não tenha sido possível verificar no escopo deste trabalho sua contribuição para a transparência na gestão municipal. Contudo, demonstram que os municípios, em razão das determinações legais existentes, possuem um sistema estruturado de órgãos capazes de atuarem para realização da *accountability* horizontal, conforme prevê Filgueiras (2018).

4.3. A responsabilidade pela qualidade da informação publicizada pelos portais

A coleta de dados realizada na 1ª etapa da pesquisa buscou identificar os criadores dos *softwares* usados nos portais, haja vista que podem seguir vários modelos. Imaginou-se, a princípio, que pudesse haver um número pequeno de fornecedores a ponto de estar se desenhando um modelo padrão, o que não acontece, pois os municípios representados pela

amostra serviram-se de empresas diferentes. Ainda, em 32,56% da mostra identificou-se que a própria Prefeitura criou seus portais através de seus setores de TICs[30].

Em relação aos portais de acesso à informação, apesar de haver dezesseis desenvolvedores diferentes, há uma tendência ao uso do modelo de plataforma baseada no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), padrão disponibilizado gratuitamente pelo governo federal para os entes federados interessados. A utilização de um modelo padrão para solicitação de informação é muito importante, pois permite a familiarização do acesso dos cidadãos à ferramenta.

Quando se fala em portais de transparência, ou seja, aqueles que realizam a transparência ativa (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015), identificou-se uma grande variedade de modelos, sem que se pudesse perceber a ocorrência de tendência à padronização, conforme se observa no quadro abaixo:

30 A coleta de dados identificou as empresas somente pelo o que parecia nos portais, logo quando não havia nenhuma empresa identificada, foi definido que a própria Prefeitura era a desenvolvedora do *software* utilizado no portal. Assim, as cidades de Araçatuba, Araraquara, Assis, Bauru, Bragança Paulista, Caraguatatuba, Franca, Lins, Piracicaba, Presidente Prudente, Santos, São Carlos, São João da Boa Vista, São José dos Campos e São José do Rio Preto fora consideradas como tendo seus portais criados pela própria administração.

Quadro 13: Desenvolvedores/fornecedoras de software para os portais de transparência

Cidade		Avaliação	Empresa fornecedora
1	São Paulo	Ótimo	PRODAM
2	Campinas	Ótimo	IMA
3	Lins	Ótimo	Grupo Assessor
4	Piracicaba	Ótimo	Própria Prefeitura ou Não Identificada
5	Araçatuba	Ótimo	Própria Prefeitura ou Não Identificada
6	Assis	Bom	Fiorilli Sociedade Civil Ltda.
7	Sorocaba	Bom	Generativa – Gestão e Tecnologia
8	Dracena	Bom	Própria Prefeitura ou Não Identificada
9	Fernandópolis	Bom	Fiorilli Sociedade Civil Ltda.
10	Limeira	Bom	CONAM
11	Ribeirão Preto	Bom	CODERP
12	São Carlos	Bom	Sisvetor Informática Ltda.
13	Avaré	Bom	Fiorilli Sociedade Civil Ltda.
14	Adamantina	Bom	4R Sistemas & Assessoria Ltda.
15	Franca	Bom	Própria Prefeitura ou Não Identificada
16	Barretos	Bom	Macaúbaweb
17	Tupã	Bom	CONAM
18	Jundiaí	Regular	CIJUN
19	Marília	Regular	SMARAPD Informática
20	Catanduva	Regular	Fiorilli Sociedade Civil Ltda.
21	Jaú	Regular	CONAM
22	Andradina	Regular	4R Sistemas & Assessoria Ltda.
23	Botucatu	Regular	Própria Prefeitura ou Não Identificada
24	Itapeva	Regular	CONAM
25	São José dos Campos	Regular	Própria Prefeitura ou Não Identificada
26	Rio Claro	Regular	CONAM
27	São José do Rio Preto	Regular	Própria Prefeitura ou Não Identificada
28	Taubaté	Regular	CONAM
29	Caraguatatuba	Regular	Prescon Informática Assessoria Ltda.
30	Itapetininga	Regular	4R Sistemas & Assessoria Ltda.
31	Santos	Regular	Própria Prefeitura ou Não Identificada
32	São Joaquim da Barra	Regular	Fiorilli Sociedade Civil Ltda.
33	Votuporanga	Regular	Fiorilli Sociedade Civil Ltda.
34	Bauru	Regular	Própria Prefeitura ou Não Identificada
35	Jales	Regular	Fiorilli Sociedade Civil Ltda.
36	Ourinhos	Regular	SMARAPD Informática
37	São João da Boa Vista	Regular	Dg3 Comunicação
38	Bragança Paulista	Regular	Própria Prefeitura ou Não Identificada
39	Araraquara	Regular	Própria Prefeitura ou Não Identificada
40	Presidente Prudente	Regular	Própria Prefeitura ou Não Identificada
41	Registro	Regular	Inside Internet
42	Cruzeiro	Fraco	EMBRAS
43	Guaratinguetá	Fraco	EMBRAS

* Fonte: elaborado pelo autor

Analisando o quadro acima se observa que não há correlação entre a classificação dos municípios e as empresas desenvolvedoras de seus portais, o que comprova que a qualidade da informação e a capacidade de cumprir os requisitos legais não podem ser atribuídas a questões de ordem técnica, mas sim à vontade da gestão pública municipal em disponibilizar e tornar públicos os dados e informações, além de prestar informações corretas[31].

Akutsu e Pinho (2001) já identificavam a reduzida importância atribuída pelos gestores públicos para a melhora da qualidade das informações disponíveis pelos meios eletrônicos a fim de potencializar a *accountability* de seus municípios, ainda mais diante da evidência de que a transparência legítima e eficiente torna o eleitorado bem informado, sendo motivo de alteração das escolhas eleitorais (TURGEON; RENNO, 2010). Desta forma, de modo geral, os gestores públicos não se importam em melhorar a qualidade de dados publicizados nos portais, inibindo o controle social. Na verdade, esse quadro poderia se alterar se a sociedade civil passasse a exigir o fomento de uma transparência efetiva baseada em maior qualidade de dados e informações disponibilizadas.

4.4. A acessibilidade e funcionalidade dos portais

Vicente e Scheffer (2013) asseguram que a internet é uma "ferramenta indispensável no processo de democratização da informação, essencial para o controle democrático, para a participação popular e para efetividade da governança no setor público" (p. 70). A pesquisa demonstrou, contudo, que não basta determinar que a disponibilização dos dados e informações se dê por meio de sítios da internet como fizeram a Lei de Transparência (Lei Federal Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso a Informações (Lei Federal nº 12.527/2011), mas é preciso que tais plataformas, garantam acessibilidade e funcionalidade facilitada para que qualquer cidadão possa usá-las. A fim de identificar se os portais realmente estão aptos a cumprir suas funções de realizar a transparência da gestão pública, de forma acessível à cidadania, a primeira subdivisão do Bloco 1 do instrumento de avaliação

31 Para se ter um exemplo, no instrumento de avaliação (Apêndice B) há a pergunta que interroga se há no portal relação de bens e imóveis do município (1.2.9) e a questão sobre a existência de relação de veículos próprios e alugados (1.2.10). Para tais perguntas houve uma baixa pontuação geral, visto que apenas 34,88%das cidades da amostra possuíam em seus portais algum tipo de listagem desses bens, sendo que nenhuma delas disponibilizava uma lista completa e com fácil identificação de bens móveis, imóveis e veículos próprios e alugados. Chamou a atenção a existência de casos que, apesar de terem um espaço para listagem de bens imóveis, havia neste espaço uma listagem de bens móveis, ou seja, não houve o cuidado com o tipo de dado disponibilizado, nem uma revisão para correção de problemas.

(questões de 1 a 10 do instrumento – Apêndice B), buscou verificar a disponibilização dos dados com foco na operacionalidade da navegação.

É importante frisar que todas as cidades da amostra têm mais de dez mil habitantes, sendo, nos termos da lei, obrigadas a possuírem os portais de transparência e de acesso à informação, obrigação que todas cumprem corretamente, sendo que apenas 13,95% da amostra não tem um link na página oficial do município que leva o usuário diretamente ao portal de transparência[32], o que demonstra um comprometimento da grande maioria das cidades em cumprir as normas legais sobre a disponibilização de acesso aos portais. Contudo, não se pode dizer o mesmo em relação à acessibilidade, pois não houve compromisso com a elaboração portais com *layout* amigável[33], sendo que 30,23% das cidades da amostra não primam pela qualidade de seus portais, o que faz com que os usuários tenham dificuldades no acesso e na utilização da ferramenta, diminuindo sua eficiência prática, o que contraria a legislação neste quesito.

Vale salientar o fato de que praticamente 93% das cidades da amostra mantêm seus portais atualizados[34], com exceção de Bauru, Bragança Paulista e São João da Boa Vista. Chama a atenção de forma positiva que todas as cidades estudadas tenham em seus portais a possibilidade de gravação de relatórios ou download dos dados disponíveis. Nesse quesito apenas 9,30% da amostra teve alguma limitação para o download (limitação quanto ao tamanho dos arquivos que podem ser baixado, exigindo uma filtragem prévia no caso de Botucatu; ou tiveram falhas no sistema quando se ordenava o download dos arquivos, nos casos de Jaú, Ourinhos e Presidente Prudente).

O aspecto negativo da análise desse subitem do bloco 1 ficou por conta do baixo cumprimento de obrigações simples que aumentam e facilitam a funcionalidade dos portais, como, por exemplo, a disponibilidade de tutoriais e/ou manuais de instrução para seu uso, apenas 18,60% dos municípios da amostra cumpriram esta exigência: São Paulo, Araçatuba, Barretos, Botucatu, Campinas, Dracena, Lins e Piracicaba, sendo que o restante não presta qualquer explicação de como proceder para usar corretamente o portal e buscar as

---

32 As cidades de Araraquara e Cruzeiro têm um *link* que direciona para outra página, na qual se acessa o *link* direto para o portal de transparência. Já os municípios de Barretos, Bauru, Catanduva e Votuporanga têm um *link* que leva a uma página com diversos portais de transparência, tanto antigos bem como de outros órgãos, que fazem com que o usuário tenha que procurar qual é o que deseja ou o atual em funcionamento, o que dificulta o acesso rápido e eficiente.

33 Como *layout* amigável entende-se um site com informações claras, atalhos/*links* visíveis, letra de fácil leitura, cores equilibradas etc..

34 Consideraram-se informações e dados atualizados aqueles com menos de 30 dias de sua ocorrência ou realização.

informações que se deseja. Preocupa o fato de que a maior parte das cidades pesquisadas não tenham em seus portais ferramentas de buscas que possibilitem um acesso mais rápido e específico para a busca de informações determinadas, pois 62,79% municípios da amostra[35] não possuem ferramentas de buscas especificas em seus portais de transparência, o que aumenta a dificuldade do usuário, obrigando-o a passar mais tempo para conseguir encontrar uma determinada informação que deseja.

O problema mais grave, entretanto, foi identificado quando a disponibilização da tradicional listagem de "respostas a perguntas mais frequentes" com base na Lei de Acesso à Informação[36]. Neste quesito embora se tenha identificado que apenas 23,26% das cidades da amostra não possuem a listagem de respostas para as perguntas mais frequentes, numa análise mais acurada, verificou-se que 62,79% da amostra disponibilizam apenas uma lista com respostas e perguntas genéricas, sem qualquer relação com as perguntas feitas nos portais de acesso desses municípios. Desta forma, constatou-se que somente 13,95% das cidades da amostra cumpriam corretamente a regra (São Paulo, Botucatu, Bragança Paulista, Campinas, Marília e Santos), sendo que 86,05% da amostra não cumprem, ou pior, mascaram o cumprimento à lei, o que, além de ser incorreto nos termos da legislação, também enfraquece a transparência, pois cria um cenário falso da realidade.

De qualquer forma, as cidades da amostra, em geral, tiveram um bom desempenho na primeira subdivisão do Bloco 1 do instrumento de avaliação, o que demonstra que seus portais são feitos para terem um acesso simples aos usuários, com boa funcionalidade durante a navegação.

4.5. A análise sobre o conteúdo geral dos portais

Verificadas as funcionalidades e facilidade de acesso de cada portal, passou-se a análise sobre a disponibilização de conteúdo mínimo pelos portais, objeto da segunda subdivisão do Bloco 1 do instrumento de avaliação. Possivelmente, essa seja a parte mais importante da avaliação, já que a disponibilização de conteúdo pelos portais é a forma principal da Administração Pública oferecer a transparência na sua forma ativa. Vale lembrar

35 Dentre esses vinte e sete municípios, há cinco deles que possuem ferramenta de buscas, mas esta é limitada ou está compartilhada dentro do *site* oficial do município, o que também restringe e dificulta a funcionalidade da ferramenta.

36 O que esperava nessa avaliação era que cada cidade disponibilizasse as respostas e as perguntas que mais vezes foram feitas em seus portais de acesso à informação, pois seria uma medida de publicizar mais e melhores dados, condizentes com a realidade local.

que as questões relacionadas ao conteúdo disponibilizado tiveram como norte traçar um panorama geral do que cada município disponibiliza.

Inicialmente, as primeiras cinco questões eram muito simples, criando uma expectativa de que todas as cidades atingissem a pontuação máxima, pois eram baseadas em atos que existem e são de fácil publicização, conforme se pode ver baixo:

> 1.2.1 O site PRINCIPAL da Prefeitura ou o portal de transparência informa a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal (secretarias, autarquias e empresas públicas) em uma única página (por exemplo, uma lista)?
>
> 1.2.2 O site PRINCIPAL da Prefeitura ou o portal de transparência divulga o Plano Diretor do Município vigente?
>
> 1.2.3 O portal de transparência da Prefeitura contém o Plano Plurianual (PPA) vigente?
>
> 1.2.4 O portal de transparência da Prefeitura contém a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) vigente?
>
> 1.2.5 O portal de transparência da Prefeitura contém a Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente?

A questão 1.2.1 é muito fácil de ser cumprida, pois todo município tem sua estrutura organizacional definida e seus responsáveis nomeados pelo prefeito. Disponibilizar essas estruturas com nomes, funções e modos de contato, é algo esperado por qualquer cidadão, pois demonstra respeito à transparência pública. E, nesse sentido, quase todas as cidades pesquisadas demostraram compromisso com a transparência, pois 97,67% da amostra publicizam sua estrutura organizacional, sendo que somente São João da Boa Vista não cumpre com essa expectativa[37].

Nas quatro questões seguintes (1.2.2 à 1.2.5) esperava-se que todas as cidades obtivessem a pontuação máxima, pois dizem respeito à publicização das leis municipais, que toda a cidade deve ter, logo é preocupante o fato de que apenas 32,56% das cidades da amostra disponibilizarem o Plano Diretor em seu site principal, ainda que todas as cidades

37 As cidades de Jundiaí e Santos, apesar de publicizarem sua estrutura organizacional, não fazem diretamente, obrigando ao usuário procurar dentro de seu site oficial onde encontrar essa informação. Além disso, o município de Ourinhos, apesar de disponibilizar as secretarias, não publica os nomes dos secretários de cada pasta.

pesquisadas possuam tal normativa. Desta forma, também chega a ser espantoso que os todos os municípios da amostra não disponibilizarem em seus portais o Plano Plurianual e as leis de Diretrizes Orçamentária e Orçamentária Anual, afinal são instrumentos legais de existência obrigatória. Infelizmente, apenas 44,19% dos municípios da amostra disponibilizam de forma direta e completa esses instrumentos jurídicos em seus portais de transparência, o que se considera muito pouco, pelo fato de que todas as cidades da amostra têm essas leis. O quadro abaixo mostra as cidades quanto ao cumprimento de publicização de cada uma das normas informadas:

Quadro 14: Resumo do cumprimento das questões 1.2.2 à 1.2.5 por cidade

Cidade		P. Diretor	PPA	LDO	LOA
1	São Paulo	Em partes	Sim	Sim	Sim
2	Adamantina	Não	Sim	Sim	Sim
3	Andradina	Não	Não	Não	Não
4	Araçatuba	Não	Sim	Sim	Sim
5	Araraquara	Não	Sim	Sim	Sim
6	Assis	Sim	Não	Não	Não
7	Avaré	Não	Em partes	Em partes	Em partes
8	Barretos	Não	Não	Não	Não
9	Bauru	Não	Sim	Sim	Sim
10	Botucatu	Não	Não	Não	Não
11	Bragança Paulista	Não	Sim	Sim	Sim
12	Campinas	Sim	Sim	Sim	Sim
13	Catanduva	Sim	Não	Não	Não
14	Caraguatatuba	Sim	Sim	Sim	Sim
15	Cruzeiro	Não	Não	Em partes	Em partes
16	Dracena	Não	Não	Não	Não
17	Fernandópolis	Não	Em partes	Em partes	Em partes
18	Franca	Não	Sim	Sim	Sim
19	Guaratinguetá	Não	Não	Não	Não
20	Itapetininga	Sim	Não	Não	Não
21	Itapeva	Não	Em partes	Em partes	Em partes
22	Jales	Não	Em partes	Em partes	Em partes
23	Jaú	Sim	Sim	Sim	Sim
24	Jundiaí	Sim	Sim	Sim	Sim
25	Limeira	Não	Sim	Sim	Sim
26	Lins	Sim	Não	Não	Não
27	Marília	Não	Sim	Sim	Sim
28	Ourinhos	Em partes	Sim	Sim	Sim
29	Piracicaba	Sim	Sim	Sim	Sim
30	Presidente Prudente	Sim	Em partes	Em partes	Em partes
31	Registro	Não	Sim	Sim	Sim
32	Ribeirão Preto	Sim	Sim	Sim	Em partes
33	Rio Claro	Não	Em partes	Não	Em partes
34	Santos	Não	Não	Sim	Sim
35	São Carlos	Sim	Sim	Sim	Sim
36	São João da Boa Vista	Sim	Sim	Sim	Sim
37	São Joaquim da Barra	Não	Em partes	Em partes	Em partes
38	São José dos Campos	Não	Sim	Sim	Sim
39	São José do Rio Preto	Sim	Em partes	Sim	Sim
40	Sorocaba	Não	Em partes	Em partes	Em partes
41	Taubaté	Não	Em partes	Em partes	Em partes
42	Tupã	Não	Em partes	Em partes	Em partes
43	Votuporanga	Não	Não	Não	Não

* Fonte: elaborado pelo autor

É extremamente positivo verificar que 95,35% das cidades da amostra publicam suas receitas e despesas nos portais de transparência demonstrando compromisso com a legislação e também com o que se espera de gestores habilitados para a prática da *accountability*, contudo, ainda há cidades que não fazem essa prestação de forma correta como é o caso de Santos e São João da Boa Vista.

Fica como registro negativo, contudo, o fato de apenas a cidade de Itapetinga ter atingido a pontuação máxima na questão relativa à apresentação de lista atualizada e completa dos servidores públicos, sendo que as demais não lograram atingir nota ou apenas tiveram a avaliação parcial, pois não disponibilizam em suas listagens de servidores a apresentação de todas as informações esperadas[38].

Um dos conteúdos analisados foi sobre a divulgação das licitações nos portais de transparência. Era esperado que os municípios apresentassem a divulgação de seus procedimentos licitatórios de forma completa com editais, resultados e contratos públicos. Assim, apenas 6,98% da amostra não tinha um item sobre licitações em seus portais. Contudo, apesar das demais cidades publicizarem os dados de suas licitações, uma parte delas não faz como esperado, pois em 34,88% das cidades da amostra faltam documentos nos procedimentos licitatórios (23,26% da amostra) ou há a necessidade de ir para vários locais dentro do portal para se achar os dados esperados (13,95% da amostra). Infelizmente, isso demonstra que ainda não há um compromisso de publicização correta e completa em relação aos processos de aquisição de produtos e serviços pela gestão municipal.

Outro ponto importante que se analisou foi sobre existência de lista anual consolidada dos fornecedores da Prefeitura[39], informação necessária para haver um controle sobre quem são os contratados da administração. Detectou-se que 51,16% das cidades da amostra estão disponibilizando corretamente essa listagem, o que se mostra salutar para o controle social da gestão. Contudo, é negativo que quase a metade dos municípios pesquisados não disponibilize a lista anual de seus fornecedores, ou as disponibiliza sem o cumprimento de requisitos mínimos esperados (13,95% da amostra).

---

38 Conforme se visualiza no Apêndice B, a questão 1.2.12, tinha como requisitos para ser considerada completa a ocorrência conjunta dos seguintes dados: a) nome do Funcionário;b) número de identificação funcional; c) CPF ocultando os 3 primeiros dígitos e os dígitos identificadores; d) órgão/entidade de origem (no caso de servidor cedido); e) origem/vínculo (Direta ou indireta); f) cargo e função; Lotação; g) Regime Jurídico; h) ata de nomeação ou contratação; i) data da publicação do ato de nomeação; j) cargo efetivo permanente; k) remuneração individualizada; l) jornada de trabalho; e m) carga horária.

39 A lista deveria conter, pelo menos, o nome do fornecedor,sua identificação documental (CPF/CNPJ) e valor do contrato.

Em relação aos questionamentos sobre os conteúdos dos portais, o que chama a atenção de forma negativa é a disponibilização de informações sobre existência de lista consolidada dos convênios e termos de parceria das prefeituras, tanto com tendo o poder público como convenente, tanto como concedente, pois nesse item da avaliação, nenhum dos municípios da amostra logrou obter êxito total na disponibilização dos dados esperados[40], sendo que 39,53% da amostra não divulgam nenhuma informação em item específico sobre esses contratos especiais. Os demais munícipios apresentam algumas informações, mas não cumprem com a publicização de todos os dados necessários para correta avaliação do tema.

Resumidamente, a avaliação quanto ao conteúdo dos portais, mostrou que as cidades ainda têm muito que melhorar na forma de disponibilizam seus dados, pois quase todas acabam tendo pequenos problemas que podem ser resolvidos com facilidade, mas exige que a sociedade cobre dos gestores públicos o compromisso com a melhor disponibilização de dados a fim de apresentarem informações mais completas e com melhor relação com o que se espera da transparência prometida pelos portais.

4.6. Análise sobre aspectos específicos do conteúdo dos portais

Feita a averiguação geral sobre a acessibilidade e funcionalidade dos portais, passa-se à verificação mais aprofundada sobre certos dados disponibilizados, objetivo traçado na terceira subdivisão do Bloco 1, através de questões direcionadas aos aspectos do orçamento público, das licitações e do pagamento com pessoal contratado.

Em relação ao orçamento público, conforme mencionado anteriormente, verificou-se que a maioria das cidades divulga o relatório de prestação de contas anual, pois isso faz parte do cumprimento das diretrizes do sistema institucionalizado de *accountability* horizontal dos tribunais de contas relacionados com os municípios da amostra. Dentro dos aspectos positivos dos dados disponibilizados, foi averiguado que as informações sobre receitas e despesas são disponibilizadas em tempo real em 90,70% dos municípios pesquisados[41], o que demonstra uma ótima utilização da celeridade que um portal da internet permite, confirmando a

40 Conforme se encontra no Apêndice B, a questão 1.2.8, tinha como requisitos para ser considerada completa a ocorrência conjunta dos seguintes dados: a) Número do Convênio; b) Situação; c) Objetivo; d) Órgão Superior / Concedente; e) Convenente; f) Valor Conveniado; g) Valor Liberado; h) Início da Vigência; i) Fim da Vigência; j) Contrapartida; k) Data da Última Liberação; l) Valor da Última Liberação.

41 No município de São Paulo e de São José do Rio Preto houve certa dúvida sobre se os dados estavam atualizados, pois faltavam datas nos empenhos, mas como o portal afirmava que eram dados atualizados,classificou-se como “em partes”.

avaliação de que "a internet é uma ferramenta indispensável no processo de democratização da informação" (VICENTE; SCHEFFER, 2013, p. 70).

Para a análise sobre os orçamentos públicos disponibilizados nos portais, buscou-se identificar se as despesas estavam detalhadas conforme exige a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e a Lei da Transparência (Lei Complementar Federal nº 131/2009)[42]. Constatou-se que 79,07% dos municípios participantes da amostra cumprem o que é esperado, 9,30% da amostra[43] cumprem em partes, ou seja, das seis informações exigidas pelas leis, eles disponibilizam apenas metade delas. E somente 11,63% das cidades da amostra[44] não publicizam pelo menos metade das informações esperadas e, portanto, não cumprem as determinações legais.

No geral, graças ao sistema institucionalizado de *accountability* horizontal, que exige a apresentação de documentação anual pelo Poder Executivo municipal para ser analisado pelo Poder Legislativo auxiliado pelos tribunais de contas, verificou-se que os municípios cumprem de forma relativamente transparente a obrigação de publicizar esses dados[45].

A prestação correta das informações relativas às licitações é de extrema importância, pois a legislação impôs como condição para a aquisição de bens e serviços pelo Poder Público a realização de procedimento licitatório, o qual deve seguir os princípios da igualdade e eficiência, todos baseados na Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993), que segundo Mathias-Pereira (2014) serve para limitar a discricionariedade dos gestores públicos e evitar práticas censuráveis na Administração Pública. Assim, é medida democrática a transparência

---

42 Conforme se visualiza no Apêndice B, a questão 1.3.1.1, deveria conter as seguintes informações sobre despesas: a) o valor do empenho, liquidação e pagamento; b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso; c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso. Somente seria considerada como cumprida dentro da expectativa recebendo a nota máxima, caso tivesse 4 ou mais dessas informações.

43 Disponibilizam apenas metade das informações esperadas as cidades de Bauru, Franca, São José dos Campos e São José do Rio Preto (9,30% da amostra).

44 Não atingem uma publicização de dados esperados os portais das cidades de Bragança Paulista, Caraguatatuba, Santos, São Carlos e São João da Boa Vista (11,63% da amostra).

45 É importante frisar que os dados esperados fazem parte de documentação que é enviada anualmente para análise do tribunal de contas, logo a não publicização dessas informações por todas as cidades demonstra um baixo interesse do gestor público em respeitar o direito à informação que a cidadania possui, já que todo cidadão tem o direito ao acesso célere a esses dados.

absoluta dos procedimentos licitatórios de modo a permitir o controle social dos processos e de seus resultados.

A verificação desse conteúdo específico dos portais (licitações) se deu por meio de quatro perguntas, conforme descrito no Apêndice B. Infelizmente, ficou constatado que os municípios da amostra têm um baixo comprometimento com a prestação das informações relacionadas aos seus processos licitatórios, apesar do fato de 81,40% das cidades possuírem plataformas de licitações que identificam os seus *status* (abertas, em andamento, já realizadas etc.)[46]. Somente um município conseguiu atingir a pontuação máxima no conjunto das quatro questões propostas (4 pontos), que foi Bauru. Dessa forma, a existência de uma cidade que é capaz de prestar as informações de forma adequada conforme se espera, demonstra que é possível às demais realizar tal prática. Registre-se que nem as cidades melhor avaliadas no cômputo geral conseguiram bons resultados no quesito publicização de dados das licitações, como se pode notar no quadro abaixo:

Quadro 15: Cidades mais bem avaliadas vistas quanto às suas licitações

Cidade		**Avaliação Geral**	**Pontuação quanto às licitações (máximo de 4 pontos)**
1	São Paulo	Ótimo	2,5
2	Campinas	Ótimo	1,0
3	Lins	Ótimo	2,0
4	Piracicaba	Ótimo	2,0
5	Araçatuba	Ótimo	1,0

* Fonte: elaborado pelo autor

A maioria das cidades apenas cumpre parcialmente o que se esperava encontrar disponibilizado quanto aos conteúdos das licitações, sendo que chama a atenção, negativamente, o fato de que 93,02% dos municípios não apresentarem em seus portais a relação de pessoas físicas e/ou jurídicas impedidas de participar de licitação ou contratar, ou seja, empresas e pessoas físicas que sofreram sanções que implicaram a restrição de participar de licitações ou de celebrar contratos com a administração pública nos termos do artigo 87, incisos III e IV da Lei Federal nº 8.666/1933, a lei de licitações (BRASIL, 1993). Tal desídia não é salutar para a cidadania, que se encontra privada de saber quem não pode participar dos

46 Cinco dessas cidades, apesar de possuírem uma plataforma de licitações, apresentam limitações ou falhas em seus sistemas, tendo perdido pontos na avaliação (considerou-se "em partes"). São elas Araçatuba, Campinas, Santos, São José do Rio Preto e Votuporanga.

processos licitatórios; por consequência, também não pode fiscalizar ou realizar algum tipo de controle sobre isso.

Ainda em relação à disponibilização dos dados e informações sobre as licitações pode-se afirmar que praticamente todos os municípios da amostra ainda têm muito a melhorar em suas práticas, a fim de disponibilizar, "com presteza, rapidez e correção, as informações que estão ao seu dispor" (RAUPP, 2016, p. 2), conforme se espera de uma gestão comprometida com a transparência de suas aquisições de bens e contratação e serviços, buscando evitar as práticas corruptas na Administração Pública (MATIAS-PEREIRA, 2014).

Finalmente, quanto à prestação de informações sobre a remuneração dos servidores, observa-se que a maioria dos municípios não logrou atingir nota ou apenas tiveram avaliação parcial, pois não cumpriu em suas listagens de servidores a apresentação de todas as informações esperadas.

Agora, avaliam-se questões relativas à contratação de servidores temporários e de pagamentos de viagens e diárias[47], valores que muitas vezes não são reconhecidos por grande parte dos cidadãos como pagamento de pessoal.

Infelizmente, o cenário encontrado foi de fraca publicização, pois, com exceção de Araçatuba, que conseguiu a pontuação total nas três questões, os demais municípios ficaram aquém do esperado. Por exemplo, quando se averiguou quantas cidades publicam listagem de servidores temporários e suas remunerações, 76,74% das cidades da amostra não prestam essas informações. O quadro fica pior quando se busca pela relação mensal de contratação ou uso, fora da cidade, de serviço/transporte aéreo/fluvial/terrestre com informações sobre destino e motivo da viagem, pois nessa questão 90,70% da amostra não logram cumprir a apresentação dos dados. Mesmo quando se avaliam as informações dos pagamentos mensais de diárias (com destino e motivo da viagem) ou adiantamento de despesas, apesar de 27,91% das cidades prestarem esses dados de forma correta, a grande maioria dos municípios estudados não o faz[48].

Essa ineficaz prestação de contas sobre os pagamentos aos servidores é algo corriqueiro na administração pública, tanto que em recente relatório publicado pela Transparência Brasil, tendo como base uma análise de mais de dez mil pedidos de acesso à informação, os dados relativos a servidores e seus ganhos foi o item mais solicitado via Lei de

47 Apêndice B, questões 1.3.3.1 à 1.3.3.3.

48 As informações sobre os pagamentos mensais de diárias ou adiantamento de viagens não são prestadas por 15 cidades, sendo que outras 16 prestam, mas de forma limitada, com menos dados do que o esperado.

Acesso à Informação (SALUSTIANO; GALF, 2018). O número elevado de solicitações confirma a falha na transparência pública, pois obviamente, conforme concluem Figueiredo e Gazoni (2016), quanto mais dados existirem nos portais, menos pedidos de acesso à informação chegam aos órgãos públicos. Fica evidente, assim, que há uma publicização falha dos dados relativos aos pagamentos de pessoal.

4.7. A análise sobre os portais de acesso à informação

O Bloco 2 do instrumento de avaliação buscou realizar uma verificação do cumprimento dos parâmetros mínimos exigidos, com base no Decreto Federal nº 7.742/2012, dando ênfase à forma como as informações são prestadas e como se dá o funcionamento dos sistemas, buscando avaliar como cada município da amostra pratica a transparência passiva. É preciso lembrar que a realização dessa prestação de informações "envolve a obrigação dos funcionários de satisfazer as demandas de cidadãos ao invés de apenas fornecer a informação mais fácil de ser coletada" (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 5). Desta forma, avaliaram-se as cidades atentando especificamente para as formas de acesso, funcionalidade dos portais e sua percentagem de respostas dentro dos prazos.

Vale lembrar que todas as cidades da amostra têm algum tipo de plataforma em que os cidadãos podem fazer seus pedidos de acesso à informação com base na Lei 12.527/2011 (LAI), sendo que a grande maioria já adota o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), com modelagem semelhante ao fornecido pelo Governo Federal, o que é muito positivo, pois se cria uma padronização que facilita ao usuário acessar qualquer sistema. Algumas cidades ainda adotam plataformas de ouvidoria básica ou que se confundem com ela[49], o que não é considerado adequado nos termos da legislação. Além disso, 65,12% dos municípios da amostra também disponibilizam o *link* de atalho ao portal de acesso de informação logo em seu site principal, o que é salutar para a facilidade de utilização pelos usuários. As demais cidades (34,88% da amostra) não disponibilizarem essa ferramenta, o que demonstra a falta de comprometimento em facilitar o acesso dos cidadãos ao portal.

A facilidade de acesso ainda é estimulada pelo fato de que 90,02% das cidades da amostra possuem modelo de formulário para o pedido de acesso, o que ajuda ao usuário na

49 Nesse grupo encontram-se as cidades de Botucatu, Caraguatatuba, Fernandópolis, Guaratinguetá, São João da Boa Vista e São José dos Campos (13,95% da amostra).

realização de seu pedido[50]. Infelizmente, apesar de haver o formulário, grande parte das cidades ainda não dispõe em seus portais de manuais ou tutoriais de como pedir as informações[51], o que contradiz a facilidade esperada, pois muitas vezes o usuário tem dificuldades em realizar o seu pedido, por não entender corretamente o sistema.

Em geral, foi detectado que os portais têm um bom funcionamento em relação ao acesso do usuário, sendo que permitem que os pedido sejam feitos de forma facilitada, com exceção dos municípios que estão no quadro abaixo, que possuem alguma limitação ou dificuldade para os usuários realizarem seus pedidos:

Quadro 16: Municípios com limitações para a realização de pedidos de informação

Cidade		Comentário/observação
1	Araraquara	Acesso ruim, portal envia para outra plataforma mais complicada e com limitações para o uso.
2	Botucatu	Portal ruim, pois a escolha do assunto trava o pedido de informação, já que limita as opções, dificultando a escolha do que se deseja questionar, também informa prazo errado para a resposta.
3	Bragança Paulista	Portal tem fácil acesso, pois possui formulário para pedir a informação. Contudo, quando se quer registrar o pedido não funciona. Por causa dessa falha, foi necessário fazer o pedido via e-mail.
4	Campinas	Apesar de parecer um portal de fácil acesso, é complicado fazer a solicitação, pois o site só permite escrever a solicitações com até 4000 caracteres.
5	Caraguatatuba	Site de fácil acesso e de preenchimento simplificado para a solicitação. Contudo, enviam um e-mail com o protocolo da solicitação e um prazo acima do legalmente permitido.
6	Cruzeiro	Há dois links parecidos no Portal de Transparência sobre solicitação de informações, o que causa certa dificuldade. Contudo, é um portal de preenchimento fácil, apesar de não permitir uma boa definição sobre o que se deseja, afinal só dá opção de "serviço" ou "reclamação".
7	Itapetininga	O pedido é feito de forma fácil, apesar de ser limitada a opção de identificar o chamado, havendo só as opções "comunicação" e "SAC 156".
8	Marília	Bom funcionamento, contudo, há dificuldades sobre como informar o que se pretende com o pedido de solicitação, visto as poucas opções disponíveis.
9	Ribeirão Preto	Bom funcionamento, contudo, há dificuldades sobre como informar sobre para qual setor é a solicitação.
10	São José dos Campos	Bom funcionamento, contudo, há dificuldades sobre como informar o que se pretende com o pedido de solicitação, visto as poucas opções disponíveis.

* Fonte: elaborado pelo autor

Também é positivo o fato de que a maioria dos municípios (93,02% da amostra) cumpre a legislação ao fornecer, ao final do procedimento do pedido ou por envio de e-mail posterior, o número de protocolo relacionado à requisição de informação, que serve para acompanhamento do andamento do processo. Somente não fornecem algum protocolo as

50 Apenas não possuem formulário modelos as cidades de Guaratinguetá, Itapetininga e Jaú (6,98% da amostra).

51 Nesse grupo encontram-se vinte e uma cidades, número considerado elevado (representando 48,84% da amostra), visto a facilidade de colocação de um manual para a instrução de preenchimento do sistema.

cidades de Bragança Paulista, Presidente Prudente e Registro[52], contudo, mesmo sem fornecimento de número de protocolo, as duas últimas cidades responderam ao pedido de informação no prazo legal. Além disso, 81,40% da amostra possuem em seus portais informações sobre outras formas de atendimento (telefone, presencial) e sobre o funcionamento dessas outras formas, o que assegura que os cidadãos possam conseguir realizar seus pedidos com base na Lei de Acesso à Informação. Ainda assim, Catanduva, Cruzeiro, Guaratinguetá, Jales, Jaú, Presidente Prudente, São João da Boa Vista e São Joaquim da Barra (18,60% da amostra) não disponibilizam em seus portais informações sobre outras formas de atendimento.

Ademais, a pesquisa evidenciou que há certas informações que não são publicizadas corretamente pelos municípios, apesar de serem dados simples e que poderiam auxiliar sobremaneira os usuários em sua navegação, a exemplo da disponibilização de orientações sobre como proceder nos casos em que o pedido de informação é negado: apenas 32,56%das cidades da amostra oferecem esse dado, e as demais (67,44% da amostra), simplesmente, não informam o que o usuário deve fazer quando tem o seu pedido negado, ou seja, não há qualquer explicação sobre como realizar o direito ao recurso previsto no artigo 15 da Lei 12.527/2011 (LAI). O quadro fica agravado quando se constata que apenas São Paulo e Limeira informam em seus portais qual é a comissão recursal municipal ou instância para os usuários encaminharem recursos relativos aos pedidos de informação negados, sendo que todos os demais municípios (95,35% da amostra) não prestam tal informação, o que pode levar o usuário a acreditar não haver instância recursal, apesar da lei 12.527/2011 (LAI) garantir isso.

Outra informação relevante, que é muito pouco divulgada pelos municípios estudados é em relação às possíveis sanções para o caso de servidores públicos que não cumpram as determinações sobre a prestação de informações nos termos da Lei de Acesso à Informação, conforme o artigo 32 de Lei 12.527/2011. O desconhecimento da obrigatoriedade de prestar informações induz a pensar que prestar ou não as informações pode ser um ato discricionário do agente público que não gerará qualquer consequência caso não preste corretamente as informações solicitadas pelos usuários. Dos municípios da amostra, apenas três fornecem as informações sobre punição aos servidores (Botucatu, São Carlos e São Paulo), sendo que 90,02% dos municípios da amostra são omissos em relação às punições cabíveis para os agentes públicos que não atendem às solicitações corretamente.

52 As cidades de Catanduva, Jales e Jundiaí, conforme foi explicado na metodologia apresentaram problemas na finalização do pedido, logo não foi possível saber se seus portais fornecem o número de protocolo do pedido.

Ainda quanto ao funcionamento dos portais de acesso à informação, especial atenção foi dada em relação à porcentagem de respostas aos pedidos, pois há vários estudos que demonstraram que essa taxa ainda é reduzida quando se estuda o Poder Executivo, ficando abaixo dos 55% (MICHENER, 2016, MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), muito aquém do que se espera num quadro de respeito à transparência. Isto significa que ainda há muito a se fazer para mudar a cultura de sigilo que prevaleceu por décadas nos órgãos públicos, exigindo de um lado o cumprimento de "compromissos políticos e administrativos e, de outro, de um amplo uso da Lei de Acesso à Informação pela sociedade civil" (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2014, p. 105).

Em relação à taxa de resposta, essa ficou por volta de 56%, o que está dentro dos padrões de estudos anteriores. Os municípios que responderam no prazo legal foram:

Quadro 17: Municípios com respostas no prazo fixado na Lei nº 12.527/2011 (LAI)

Cidade		Cumpriu prazo	Resposta Definitiva
1	São Paulo	Sim	10/09/2018
2	Araçatuba	Sim	11/09/2018
3	Avaré	Sim	04/09/2018
4	Barretos	Sim	05/09/2018
5	Bauru	Sim	06/09/2018
6	Botucatu	Sim	19/09/2018
7	Campinas	Sim	11/09/2018
8	Caraguatatuba	Sim	05/09/2018
9	Dracena	Sim	20/09/2018
10	Fernandópolis	Sim	04/09/2018
11	Franca	Sim	05/09/2018
12	Lins	Sim	12/09/2018
13	Piracicaba	Sim	14/09/2018
14	Presidente Prudente	Sim	03/09/2018
15	Registro	Sim	05/09/2018
16	Ribeirão Preto	Sim	05/09/2018
17	Santos	Sim	04/09/2018
18	São Carlos	Sim	18/09/2018
19	São João da Boa Vista	Sim	05/09/2018
20	São José dos Campos	Sim	10/09/2018
21	São José do Rio Preto	Sim	24/09/2018
22	Sorocaba	Sim	05/09/2018
23	Taubaté	Sim	12/09/2018
24	Votuporanga	Sim	10/09/2018

* Fonte: elaborado pelo Autor

Porém, quando se analisa a qualidade e precisão das respostas, somente 37,21% dos municípios da amostra responderam de forma completa as duas solicitações, inclusive indicando o local em que seria possível achar as normas municipais que disciplinam o

funcionamento dos portais de cada cidade[53]. Desta forma, analisando somente as cidades que responderam dentro do prazo (vinte e quatro cidades), houve uma taxa de 67% que responderam de forma esperada, valor abaixo do encontrado Michener, Contreras e Niskier (2018), que identificaram que 87% das respostas recebidas em sua pesquisa[54], levando-os a afirmar que "quando os municípios responderam, quase sempre o fizeram com precisão" (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 11).

Ressalva-se o fato de que dentro os municípios que responderam de forma imprecisa, 11,63% das cidades da amostra enviaram respostas foram evasivas ou fora totalmente fora de contexto[55], como se demonstra pelos comentários no quadro abaixo:

Quadro 18: Municípios com respostas evasivas

Cidade		Comentário/observação
1	Avaré	Resposta rápida realizada no dia seguinte da solicitação. Contudo, foi parcial, apenas respondendo uma das perguntas, sem informar como acessar o decreto municipal.
2	Fernandópolis	Resposta realizada no mesmo dia da solicitação. Contudo, foi parcial, apenas respondendo uma das perguntas, sem informar como acessar o decreto municipal.
3	Registro	Resposta rápida, contudo incompleta, pois apenas respondeu uma das questões, sendo que para isso enviou um *link* para encontrar o decreto municipal, o qual não funciona.
4	São João da Boa Vista	Em 05/09/2018 foi recebida uma comunicação informando que havia uma reposta, sendo que esta apenas mandava entrar no site da Prefeitura e ir ao Serviço de Informação ao Cidadão, pois lá era possível obter todas as informações, ou seja, não respondeu nada e ainda mandou voltar ao local em que foi feita a solicitação.
5	São José dos Campos	Resposta genérica e parcial de uma das solicitações. Inclusive, apenas disse onde consultar as normas municipais, sem informar quais seriam essas normas.

* Fonte: elaborado pelo Autor

Assim, como resultado geral da avaliação, pode-se inferir que os municípios têm muito a melhorar tanto na divulgação de suas informações (transparência ativa), como na prestação de respostas precisas sobre pedidos de informações realizados pelos cidadãos (transparência passiva), haja vista que a pesquisa realizada apenas confirmou o padrão encontrado correlato.

53 Responderam de forma completa as duas solicitações as cidades de São Paulo, Barretos, Bauru, Botucatu, Campinas, Campinas, Caraguatatuba, Franca, Lins, Piracicaba, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santos, São Carlos, São José do Rio Preto, Sorocaba e Votuporanga.

54 Essa pesquisa teve como amostra para coleta de dados as capitais e as segundas maiores cidades dos estados brasileiros.

55 Talvez esse procedimento de envio de respostas evasivas ou fora contexto seja uma prática dessas cidades para inflar artificialmente as estatísticas de solicitações respondidas pelo Poder Público.

A análise sobre os portais de transparência ficaria incompleta, entretanto, sem a avaliação daqueles sujeitos que são os principais agentes na efetivação da transparência pública, que realizam o controle social e contribuem para a realização e fortalecimento da *accountability* do município, o que se faz a seguir.

4.8. Os portais analisados pelos Observatórios Sociais

Para Santos (2012), 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, apesar deste trabalho ter um foco inicial apenas de avaliar os portais de acordo com o seu cumprimento ou não das exigências legais, foi possível, uma análise deles enquanto ferramenta para o exercício do controle social, permitindo que a sociedade possa conhecer de "que forma seus representantes estão conduzindo a máquina administrativa e aplicando os recursos públicos" (VICENTE; SCHEFFER, 2013, p. 77). Assim, buscou-se verificar se os portais de transparência e acesso à informação são capazes de fornecer dados úteis e acessíveis, capazes de ser entendidos e utilizados. Conforme explicitado na Metodologia, considerando-se que a cultura de atuação cidadã para o controle social ainda é restrita e rara no Brasil, buscou-se a opinião de uma associação que atua no controle social da gestão pública, que é o Observatório Social, forma associativa que segundo Guzza Lavalle e Castello (2008) faz com os cidadãos possam atuar de modo mais eficiente e representativa com maior poder de exigência de *accountability* em face do Estado.

Vale registrar que não há como estabelecer a correlação entre a existência de Observatório Social nos municípios e a melhora da qualidade dos portais de transparência e de acesso à informação, apesar de chamar a atenção o fato de que quatro dos cinco municípios melhores classificados possuírem essa organização civil. Contudo, não se pode tratar isso com uma evidência de que essa forma da cidadania organizada teve participação na melhora da qualidade na prestação dos dados e informações públicas pelos portais avaliados, ainda mais pelo fato de que, conforme se vê no quadro a seguir, as cidades que possuem Observatórios estão classificadas em várias categorias:

Quadro 19: Municípios com Observatórios Sociais ativos.

Cidade		População	Avaliação
1	São Paulo	11.753.659	Ótimo
2	Campinas	1.158.994	Ótimo
3	Lins	74.441	Ótimo
4	Piracicaba	385.155	Ótimo
5	Sorocaba	644.397	Bom
6	Limeira	292.497	Bom
7	Ribeirão Preto	669.180	Bom
8	Franca	337.798	Bom
9	Jundiaí	400.549	Regular
10	Itapeva	90.839	Regular
11	São José dos Campos	695.163	Regular
12	Rio Claro	198.330	Regular
13	São José do Rio Preto	440.796	Regular
14	Taubaté	301.856	Regular
15	Ourinhos	109.043	Regular

* Fonte: elaborado pelo autor

Contudo, é possível aferir que numa sociedade mais crítica e que acompanha a publicização de informações pela administração publica, deva haver um maior cuidado dos gestores em melhorar a qualidade do material disponibilizado para evitar queixas dos cidadãos.

As análises feitas a partir de agora são baseadas nos dados recolhidos por questionários enviados para todos os Observatórios Sociais existentes nos municípios da amostra (quinze entidades) e respondidos por 87% deles, conforme se explicou na seção da Metodologia. Assim, os questionários abrangem os municípios do quadro abaixo[56]:

56 Ainda que não tenha sido buscado um rigor estatístico, é interessante notar que os municípios têm seus portais avaliados entre ótimo e regular, o que permite ter uma visão geral de como os cidadãos enxergam a importância dessas ferramentas de publicização de informações.

Quadro 20: Municípios com Observatórios Sociais que responderam à pesquisa.

Cidade		Avaliação	Observatório
1	São Paulo	Ótimo	Obser. Social do Brasil – São Paulo
2	Campinas	Ótimo	Obser. Social RMC
3	Itapeva	Regular	Obser. Social Juntos por Itapeva
4	Jundiaí	Regular	Obser. Social de Jundiaí
5	Limeira	Bom	Obser. Social do Brasil – Limeira
6	Lins	Ótimo	Obser. Social de Lins
7	Ourinhos	Regular	Obser. Social de Ourinhos
8	Piracicaba	Ótimo	Obser. Social de Piracicaba
9	Ribeirão Preto	Bom	Obser. Social de Ribeirão Preto
10	Rio Claro	Regular	Obser. Social do Brasil - Rio Claro
11	São José do Rio Preto	Regular	Obser. Social de São José do Rio Preto
12	Sorocaba	Bom	Obser. Social do Brasil – Sorocaba
13	Taubaté	Regular	Obser. Social de Taubaté

* Fonte: elaborado pelo autor

De acordo com as perguntas do questionário (Apêndice C), ficou claro que para os observatórios 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 foi perguntado se a entidade já fez algum pedido de informação pelo portal de acesso à informação, 92,31% das entidades da amostra indicaram que já fizeram uso especifico desse tipo de portal, tendo ainda afirmando que foi fácil realizar o pedido, o que demonstra a que a existência dos portais é importante para que haja o controle social.

Há problemas significativos nos portais, entretanto, pois quando se avaliou sobre quanto os portais auxiliam no trabalho das entidades, apesar da maioria dos pesquisados informar que os portais realmente auxiliam nos seus trabalhos, 15,38% da amostra declarou que nem sempre isso ocorre, pois:

> 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 encontra-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).

Tal quadro se agrava quando é pedido que se avalie se qualquer pessoa pode utilizar e entender as informações disponibilizadas nesses portais, pois nesse quesito, 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 do conteúdo dos portais pela maioria da população, o que confirma o posicionamento 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).

Apesar da indicação pelos Observatórios de que, em geral, suas solicitações de informação por meio do portal de acesso são 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 dá praticamente o dobro do encontrado no instrumento de avaliação explanado anteriormente, logo demonstra que os municípios não são capazes de responder de forma correta aos pedidos de informações, pelo menos, na visão dos usuários. 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.

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 publicização de informações, na visão dos cidadãos interessados.

Finalmente, vale um último comentário sobre a pergunta opcional contida no questionário aplicado junto aos observatórios, que permitiu à entidade pesquisada oferecer alguma sugestão para a melhora dos portais ou da forma de disponibilização das informações. Nesse sentido, 76,92% da amostra ofereceu alguma sugestão, como se vê a seguir:

> 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 esta 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 partais 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 da sociedade 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 tais conselhos como órgão deliberativo e de fiscalização da qualidade do que é publicizado nos portais, trazendo a contribuição da sociedade para os tornarem realmente acessíveis para a realização da *accountability*, seria uma medida salutar que poderia incrementar a participação social na melhora da qualidade dos dados e informações dos portais.

Na verdade, essa preocupação em propor sugestões para melhorar os portais e as formas de publicização condiz com o que defende Pateman (1992) quando diz 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 visível 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 de potencializar a transparência. Pois, como se vê pelas sugestões acima os cidadãos demonstram um conhecimento adequado das plataformas, evitando criticar o que existe, mas propondo soluções simples para sua melhora. Também se percebe uma vontade de melhor entender o que é realmente relevante para ser utilizado no controle social, para somente daí propor junto ao poder público as melhorias que efetivem essas potencialidades dos portais.

É possível, ao final dessa análise de resultados dos encontrados, traçar um panorama de achados encarados como positivos em relação tanto à estrutura da disponibilização de dados públicos via portais de transparência e de acesso a informações, como à forma que são encarados pelos Observatórios Sociais, conforme se vê, resumidamente, no quadro abaixo:

Quadro 21: Resumo dos principais pontos positivos encontrados pela pesquisa:

1 - Considerações Gerais
Tamanho das cidades não afeta a qualidade dos portais
Sistema de controle externo bem definido e funcional (*accountability* horizontal)
Sistema de controle interno em expansão - presentes em 18,60% da amostra
2 - Pontos relacionados aos portais de transparência
86,05% das cidades têm *link* na página principal para o portal
93% das cidades da amostra mantêm seus portais atualizados
90,70% possibilitam gravação de relatórios ou *download* dos dados disponíveis
97,67% publicizam sua estrutura organizacional (Secretarias, autarquias etc.)
95,35% publicam suas receitas e despesas nos portais
90,70% disponibilizam em tempo real as receitas e despesas
79,70% apresentam as despesas estavam detalhadas conforme exige a LRF
3 - Pontos relacionados aos portais de acesso à informação
Maioria adota o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)
65,12% disponibilizam o *link* de atalho ao portal em seu site principal
90,02% possuem modelo de formulário para o pedido de acesso
Têm, em geral, um bom funcionamento em relação ao acesso do usuário
93,02% fornecem, ao final do procedimento, número de protocolo
81,40% possuem informações sobre outras formas de atendimento
4 - Pontos relacionados à visão dos Observatórios Sociais
Todas as entidades conhecem, acessam e usamos portais em suas atividades
92,31% já fizeram uso do portal de acesso à informação, considerando fácil esse uso
75% que fizeram solicitações de informações tiveram seus pedidos atendidos no prazo
76,92% das entidades ofereceu alguma sugestão para melhoria do modelo

* Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode perceber, os municípios vêm avançando em aspectos importantes da transparência, permitindo uma utilização cada vez mais qualificada dos portais de acesso à

informação pela sociedade, como atestam os Observatórios Sociais. Isso demonstra que é possível, através da publicização via meios eletrônicos (internet), atingir um número cada vez maior de cidadãos interessados em acompanhar o andamento dos atos públicos, possibilitando que se efetivem as ideias de *accountability*, em especial, nos municípios.

Contudo, os pontos negativos identificados, evidenciam que ainda resta muito a ser melhorado.

Quadro 22: Resumo dos principais pontos negativos encontrados pela pesquisa:

1 - Considerações Gerais
Qualidade da informação e a capacidade de cumprir os requisitos legais dependem unicamente da vontade do gestor público
2 - Pontos relacionados aos portais de transparência
30,23% têm baixa qualidade nos portais (dificuldades no acesso e na utilização)
18,60% apenas têm tutoriais e/ou manuais de instrução para seu uso do portal
62,79% não possuem ferramentas de buscas especificas
86,05% ou disponibilizam lista com respostas e perguntas genéricas (62,79%) ou não disponibilizam nada (23,26%)
32,56% não disponibilizam o Plano Diretor em seu site principal
44,19% não disponibilizam de forma direta e completa a PPA, LDO e LOA
Só uma cidade apresenta a lista completa e a atual dos servidores públicos
34,88% não mostram de forma completa os documentos nos procedimentos licitatórios
48,84% não disponibilizam corretamente a lista anual consolidada dos fornecedores
Nenhuma cidade disponibiliza corretamente as informações sobre existência de lista consolidada dos convênios e termos de parceria das prefeituras
93,02% dos municípios não apresentam a relação de pessoas físicas e/ou jurídicas impedidas de participar de licitação ou contratar
76,74% não publicam listagem de servidores temporários e suas remunerações
90,70% não cumprem a apresentação dos dados sobre a contratação ou uso, fora da cidade, de serviço de transporte com informações sobre destino e motivo da viagem
27,91% não prestam dados de forma correta sobre os pagamentos mensais de diárias (com destino e motivo da viagem) ou adiantamento de despesas
3 - Pontos relacionados aos portais de acesso à informação
48,84% não dispõem de manuais ou tutoriais de como pedir as informações
67,44% não informa o que fazer sobre como realizar o direito ao recurso
95,35% não disponibilizam informações sobre se há uma comissão recursal municipal
90,02% não informam as punições cabíveis para os agentes públicos que não atendem às solicitações corretamente;
A porcentagem de resposta é baixa, por volta de 56% (24 cidades)
Das 24 respostas, apenas 67% eram precisas e completas
11,63% das cidades da amostra enviaram respostas foram evasivas ou totalmente fora de contexto
4 -Pontos relacionados à visão dos Observatórios Sociais
Afirmação de que há dificuldades na busca, por falhas nos portais (30,77%) ou no entendimento da forma como os dados estão sendo disponibilizados (23,08%)
Metade da entidades entendem que não é qualquer pessoa pode utilizar e entender as informações
67% das respostas às solicitações de informação foram imprecisas
69,23% acham que a população, em geral, não conhece os portais, nem sabe sobre o seu conteúdo
61,54% afirmam que tais portais não são bem divulgados pelas Prefeituras

* Fonte: elaborado pelo autor

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *accountability* constitui um modo de relacionamento importante para a melhora da Administração Pública. Sua efetivação requer três condições: i) obrigação de prestar contas pelo governo, ii) transparência na gestão; e iii) controle social através da participação do cidadão. Em outras palavras, o exercício de controle social na gestão 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 Federal Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 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 se informarem e fiscalizarem essa gestão, realizando controle social e promovendo a *accountability*, especialmente no âmbito municipal. Indagou-se, primeiramente, se o funcionamento dos portais dos municípios está de acordo com os parâmetros legais mínimos esperados e se realmente fornecem as informações prometidas, verificando ainda se essas informações ajudam aos interessados a viabilizarem a *accountability* na gestão pública local.

Assim, com base numa pesquisa exploratória e descritiva, com uma abordagem qualitativa, tendo como amostra os 42 municípios sedes das Regiões de Governo do estado de São Paulo, além da capital, foi construído um panorama da situação dos meios de publicização da gestão pública municipal para se verificar se eles têm sido capazes de cumprir o que se espera para a efetivação da *accountability* local. Ainda buscou-se identificar casos bem sucedidos que pudessem servir de modelos aos demais municípios, bem como apontar modificações nos casos mal sucedidos para que se aumente a eficiência e qualidade dos portais.

Inicialmente, graças ao trabalho de pesquisa realizada na 1ª etapa, foi possível a criação de um conjunto de quadros resumos interessantes e úteis das cidades pesquisadas, nos quais, é possível perceber as peculiaridades de cada município quanto aos seus órgãos de fiscalização, especialmente no tocante aos avanços na criação de órgãos internos, que são meios modernos de melhorar a fiscalização dos atos do Poder Executivo para aumentar a *accountability* envolvida nos atos dos gestores. Além disso, tais quadros mostram que há

iniciativas importantes vindas da sociedade na fundação e manutenção de entidades que objetivam unir cidadãos para a realização do controle social das administrações municipais, espaços essenciais para a realização de participação cidadã fortalecida pela união de várias pessoas em uma organização, para a realização da *accountability* societal (Guzza Lavalle e Castello 2008).

E, por meio desses quadros resumos apresentados no Apêndice A, foi possível notar que no Brasil há um sistema bem estruturado em relação à *accountability* horizontal, pois todos os municípios realizam a dimensão horizontal por meio do sistema de *check and balances* dos três poderes republicanos, já que contam com uma câmara de vereadores, que primordialmente exerce a fiscalização do Poder Executivo dos municípios. Conjuntamente com esse sistema de equilíbrio de poderes, também vigora a obrigação legal do envio das informações sobre a escrituração, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64 e, atualmente, também nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) aos tribunais de contas, os quais atuam na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios.

Quanto ao aspecto vertical da *accountability*, que trata da relação entre cidadão e agente político ou servidor público, ou seja, no controle social da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 foi generosa em permitir várias formas de atuação cidadã para a realização de controle e fiscalização dos atos públicos. Infelizmente, tais formas ainda são pouco exploradas pela sociedade.

Diante do fato de que o foco da pesquisa restringiu-se à análise da funcionalidade e acessibilidades dos portais, realizada por este pesquisador, com base no estudo elaborado pelo Instituto Ethos (2017), além da consulta junto aos observatórios sociais existentes nos municípios representados na amostra para averiguar a eficácia dos portais para o atendimento de seus objetivos relacionados às práticas da *accountability* vertical, foi possível perceber que apesar de todos os municípios possuírem seus portais em funcionamento, ainda há muito a se avançar, principalmente diante de falhas e limitações encontradas.

Assim, quando se avaliou os portais de forma individualizada, percebeu-se que apesar de 39,53% das cidades da amostra apresentarem resultados entre “ótimo” e “bom”, a grande maioria (55,81%) apenas atingiu um resultado “regular”, o que confirma análise anteriormente realizadas (MICHENER, 2016, FIGUEIREDO; GAZONI, 2016, MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018), demonstrando que a transparência praticada pelos portais municipais é ainda muito precária. Ressalte-se, porém, que a pesquisa restringiu-se ao cumprimento de mínimos requisitos legais pelos municípios em seus portais, não houve

aprofundamento quanto à qualidade das informações ou das formas em que estão disponibilizadas. Mesmo assim, pode-se inferir que no geral, ainda há muito a melhorar para se cumprir minimamente o que exigem as normas sobre a transparência pública.

Notam-se avanços, principalmente quando se verifica os portais de transparência que, em sua grande maioria, possuem fácil acessibilidade, funcionalidades adequadas, bem como são atualizados corretamente, portanto, são ferramentas eficazes para a democracia, caso sejam corrigidas as falhas detectadas relacionadas aos seus conteúdos e a linguagem utilizada.

Em relação aos portais de acesso à informação é positivo perceber que ocorre uma padronização em acordo com o modelo proposto pelo governo federal, o que facilita ao acesso e utilização dessas plataformas pelos usuários, já que cria um padrão geral, o que possibilita a qualquer cidadão fazer uma solicitação para qualquer outra cidade que desejar. Contudo, como foi comprovado pelos resultados, há um baixo comprometimento dos municípios em responder as solicitações no prazo legal, conforme era esperado. Assim, ainda que a maioria das cidades (56% da amostra) tenha cumprido esta exigência, outras (44% da amostra) não a respeitaram. O quadro encontrado também não é positivo quanto à precisão das respostas, já que 67% dessas respostas foram completas e dentro do esperado, enquanto que 33% das respostas foram evasivas ou não relacionadas com o que foi solicitado. Tais resultados, infelizmente, corroboram com dados encontrados em outras pesquisas (MICHENER, 2016, MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Vale salientar que a pesquisa realizada permitiu identificar exemplos bem sucedidos de portais, como os da cidade de São Paulo, que podem servir de modelo de qualidade a ser buscada para os demais municípios. Na verdade, parece ser adequado o uso de modelos bem sucedidos para criação de um padrão mínimo de qualidade, já que uma padronização auxiliará a utilização pelo usuário, que encontrará facilidade para localizar as informações, tornando a navegação mais ágil e precisa. Contudo, em virtude das variadas formas dos portais estudados, bem como as inúmeras empresas desenvolvedoras de *software,* ainda parece estar distante um modelo padronizado.

Ademais, o trabalho pode contribuir para buscar soluções e correções para as falhas identificadas, especialmente aquelas mais simples, como, por exemplo, a não publicação do Plano Diretor, a publicização incompleta do PPA, LDO e LOA, entre outros. Ou seja, a avaliação dos portais pode ser considerada uma contribuição útil para os municípios, que podem dela se utilizar para corrigir as falhas simples e, com isso, melhorarem sua avaliação e sua classificação, sem que seja necessário grandes inovações e modificações institucionais.

Ainda, graças aos questionários respondidos pelos Observatórios Sociais, nota-se que realmente os portais de transparência e de acesso à informação são capazes de permitir que os cidadãos se informem e fiscalizem a gestão pública, realizando o controle social. Baseia-se isso, no fato de que todas as entidades pesquisadas conhecem os portais de suas cidades, bem como os acessam para a realização de suas atividades. Apesar das críticas por partes dos observatórios pautadas na 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, desde que bem guarnecidos de informações, podem ser ferramentas úteis para a atuação cidadã no controle social e com isso na efetivação da *accountability*.

Além disso, ficou evidente que essas entidades e seus associados desejam contribuir para a melhora do sistema de publicização via portais. Tal atitude dos usuários se mostra fundamental para corrigir as falhas e melhorar o sistema, pois conforme Pateman (1992) é a participação cidadã que pode aperfeiçoar a interlocução entre povo e Estado, inclusive na propositura de soluções para potencializar a transparência, ou seja, só a participação pode proporcionar o efetivo controle social.

Contudo, também ficou claro pelos dados encontrados que é preciso maior compromisso dos gestores com a prestação de informações (mais municípios responderem às solicitações e responderem dentro do prazo legal), bem como atentar para a qualidade das respostas, ou seja, as informações precisam ser mais completas e precisas quanto ao que foi solicitado, a fim que se cumpra realmente às expectativas quanto à efetivação da transparência passiva nos municípios, fomentando a *accountability* local.

O trabalho de pesquisa demonstrou que há necessidade de outros estudos sobre os portais, como, por exemplo, uma análise qualitativa das informações, baseada numa pesquisa focada no entendimento do cidadão comum sobre os portais e seus conteúdos, a fim de averiguar se a sociedade, em geral, seria capaz de realmente entender as informações disponibilizadas, já que de nada adianta ter uma transparência da gestão, se essa for numa linguagem que o cidadão comum não esteja capacitado a entender. Nesse sentido, a existência de canais de participação por meio da criação de Conselhos de Transparência e/ou Controle Social e/ou Acesso à Informação, tornam-se meios potencialmente capazes de trazer para a gestão dos portais o entendimento popular sobre a linguagem utilizada e as formas de disponibilização dos dados, podendo gerar uma forma de aferição da comunicação usada, oferecendo opções de adequação das informações ao entendimento da sociedade.

Noutra vertente, segundo pode-se depreender deste estudo, uma hipótese explicativa para o caso da despreocupação dos gestores e funcionários públicos com a qualidade das informações disponibilizadas pode ser atribuída à precariedade do controle social, já que ainda há pouca movimentação de forma organizada da sociedade em exigir que os dados sejam acessíveis de forma completa e correta. Desta forma, a existência de Observatórios Sociais em praticamente 35% dos municípios pesquisados 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.

Outra medida que poderia contribuir para melhorar a qualidade dos portais seria a avaliação sistemática deles e a socialização dos resultados, que serviriam de base para o aprimoramento constante das plataformas. Nesse sentido, destaque-se a contribuição dos tribunais de contas, que já possuem uma sistemática de fiscalização e controle dos órgãos públicos, bem como de programas que dispõem de metodologias de avaliação periódica dos portais, como, o Projeto Cidade Transparente (INSTITUTO ETHOS, 2017) e o Programa de Transparência Pública da Fundação Getúlio Vargas (MICHENER, 2016), esforços que têm sido muito positivos para o aperfeiçoamento da *accountability*.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. (1998). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 7ª ed., 2006.p. 173-199.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. Governo, accountability e sociedade da informação no Brasil: uma investigação preliminar. In: **Anais do ENANPAD**: Encontro da Associação de Pós-graduação em Administração. Campinas, 2001. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2001-gpg-633.pdf. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. 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. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045. Acesso em: 22 jan. 2018

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**, [S.l.], v. 9, n. 26, p. 79-95, out. 2011. ISSN 2237-7662. Disponível em: http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/1098. Acesso em: 26 jan. 2018.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R.. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião. Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-285, ago. 2016.

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. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/327. Acesso em: 22/01/2018.

AVRITZER, L., Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 out. 2018

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Publica**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F .J. S.. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000300643&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2017.

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.

BOBBIO, N.. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI N.; PASQUINO G.; **Dicionário de política** trad. Carmen C, Varriale *et al*.; coord. . trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 5ª ed., 2000. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.)

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. 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 e dá outras providências. Disponível em: 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. Acesso em: 02 jan. 2018.

_____. **Lei Federal nº 4.320/64, de 17 de 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. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. **Lei Federal nº 8.429/92, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 02 jan. 2018.

_____. **Lei Federal nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 02 jan. 2018.

_____. **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/l12527.htm. Acesso em: 02 jan. 2018.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 02 jan. 2018.

_____. **Resolução n.º 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf Acesso em: 02 jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998). Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 7ª ed., 2006. p. 237-270.

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.

CALGARO, F.. **Em Quase 30 Anos, Congresso Aprovou 4 Projetos de Iniciativa Popular**, Portal G1, publicado em 18/02/2017. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml. Acesso em 08 dez. 2017.

CAMPOS, A. M.. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CLAVERY, E.; BERALDO, P.. **"Hackers do Bem" Criam Ferramentas para Fiscalizar Políticos**, O Estado de S. Paulo. Publicado em 30/08/2017. Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,hackers-do-bem-criam-ferramentas-para-fiscalizar-politicos,70001957011 . Acesso em: 08 dez. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **CNJ Serviço: Entenda a diferença entre Ação Popular e Ação Civil Pública.** Publicado em 21/12/2015.

CONTROLADORIA - GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia prático da cidadania: falando com a administração pública.** Brasília, ago. 2017. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/colecao-ogu. Acesso em: 05dez. 2017.

CRESWELL, J. W. ***Research Design: qualitative, quantitative, andmixedmethods approaches.***4ed. *Los Angeles*: Sage, 2014.

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. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/6962/transparencia-da-gestao-publica-municipal--um-estudo-a-partir-dos-portais-eletronicos-dos-maiores-municipios-brasileirosl. Acesso em: 17 jan. 2018.

CUNHA, M. A. V. C.. Governo Eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira. In: Alexandre Barbosa. (Org.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009**. 1ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, v. 1, p. 73-76**.**

DEPRÁ, V.O.B.; LEAL, M.C.H.. Fiscalização do orçamento público: *accountability* e controle social da atividade financeira do Estado. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 3, p. 216-241, dez. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito Administrativo**. 25ª Ed. Editora Atlas, São Paulo, 2012.

DINIZ, M.H.. **Dicionário Jurídico**. 3 ed. rev. Atual. Aum.. São Paulo, Saraiva, 2008.

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.

FAORO, R.. **Os donos do poder. A formação do patronato brasileiro**. Prefácio Gabriel Cohn. – 5. ed.. Globo, São Paulo, 2012.

FELDMAN, S. Constituição de 1988 e política urbana no Brasil: recuperando um percurso e construção de ideias e práticas. *In*: GOULART, J. O. (Org.). **As múltiplas faces da Constituição cidadã.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 63-76.

FERREIRA, L. B.; TORRECILHA, N.; MACHADO, S. H. S. A técnica de observação em estudos de administração. In: **Encontro Nacional Dos Programas de Pós-graduação e Pesquisa em Administração**, 36, 2012, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012

FIGUEIREDO, L. V.. Instrumentos da Administração Consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE),** Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, ago./set./out., 2007. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp. Acesso em: 08 dez. 2017

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.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. *In* **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 355-381.

FUNDAÇÃO SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Perfil dos Municípios Paulistas. *In*: SEADE 2018. Disponível em: http://www.perfil.seade.gov.br/. Acesso em 26 fev. 2018.

GERSCHMAN, S.. Democracia, Políticas Sociais e Globalização: Relações em Revisão. **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. In GERSCHMAN, S., and VIANNA, MLW. (orgs) Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 52-64, 1997

GIL. A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed., 10 reimpr., Editora Atlas, São Paulo, 2007.

GOMES, E. G. M.. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512015000400013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 31 jan. 2018.

GOHN, M. da G.. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Revista Cadernos Metrópole**, 7 (n. especial), p. 9-31, 2002. Disponível em: http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Participa%C3%A7%C3%A3o-Social-M-G-Gonh.pdf. Acesso em: 21 nov. 2017.

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

HOUAISS, A. e VILLAR, M. de S. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Elaborado no Instituto Antonio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

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. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1486. Acesso em: 22 jan. 2018.

JOHNSON, V.. *The Ancient Magna Carta and the Modern Rule of Law: 1215 to 2015. In:* ***St. Mary's Law Journal,*** *v.* 47:1, 2015, p. 1-62. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=2891896 . Acesso em 15/03/2019.

LENZA, P.. **Direito Constitucional Esquematizado**, 15ª ed. rev., atual. e ampl.. Ed. Saraiva, São Paulo – SP, 2011.

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. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/39102/transparencia-como-elemento-fundamental-em-governo-eletronico---uma-abordagem-institucional. Acesso em: 17 dez. 2017.

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.

MARTINS, S. P. **Instituições de direito público e privado**. 15 ed. São Paulo, Atlas, 2015.

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

MATOS, N. et al. **Avaliação de portais de transparência dos 30 municípios mais populosos da região nordeste.** Registro Contábil, v. 4, n. 2, p. 17–35, 15 abr. 2013.

MEDEIROS, A. K. de; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, jun. 2013.

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. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520. Acesso em: 27jan.2018.

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.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V. Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (2009): no âmbito do Poder Executivo. Journal of Information Systems and Technology Management, v. 7, n. 2, art.7, p. 375-408, 2010.

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. Disponível em: http://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/fgv_relatorio_transparencia_cidades_v3.pdf . Acesso em: 10 jan. 2018.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I.. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, ago. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 nov. 2018.

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.

MIGUEL, L. F.. Resgatar a participação: democracia participativa e representação Política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, núm. 100, fev-abr. 2017, pp. 83-119.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA - GERAL DA UNIÃO (CGU). Brasil, 2018. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional. Acesso em: 05 dez. 2018

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.

MOSHER, F. G.. ***Democracy and the public service***. *Oxford University Press Inc.. New York.* 1968.

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.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 jan. 2018.

OLIVEIRA, L.C.; PINHEIRO, R.. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2455-2464, ago. 2010.

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

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C.. *Accountability social: la otra cara del control*. *In*: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Org.). ***Controlando la política: ciudadanos y médios en las nuevas democracias latino americanas***. Buenos Aires: Temas, 2001. p. 23-52.

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. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.

_____. 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 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902011000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 dez. 2017.

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.

PINHO, J. A. G. de; IGLESIAS, D. M.; SOUZA, A. C. P. de. **Governo eletrônico, transparência, *accountability* e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram.** 2005. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2005-apsa-1691.pdf. . Acesso em: 03 abr. 2017.

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.

PRZEWORSKI, A.. (1998) Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agente x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 7ª ed., 2006, p. 39-73.

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. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5194. Acesso em: 21 jan. 2018.

_____. 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. Disponível em: http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/462. Acesso em: 27 jan. 2018.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 10, n. 47, jul. 2005. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042. Acesso em: 20 jan. 2018.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. de. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.

SALUSTIANO, H.; GALF, R. **O que a população quer saber do poder público?** Uma análise de respostas a pedidos de acesso à informação de órgãos de todos os poderes e níveis federativos. Projeto *Achados e Pedidos* da Transparência Brasil e ABRAJI, nov. 2018. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/RelatorioLAI_TransparenciaBrasil_2018_vf.pdf . Acesso em: 24 dez. 2018.

SANTIN J.R.; PANDOLFO, B.P.. Participação e conselhos gestores municipais. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS,** v. 8 nº 16, 2016. Disponível em: https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/349 . Acesso em: 21 nov. 2017.

SÃO PAULO. **Decreto nº 22.970, de 29 de novembro de 1984**. Cria Regiões de Governo e dá outras providências. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1984/decreto-22970-29.11.1984.html . Acesso em: 26 dez. 2017.

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

SANTOS. A. R. V.; SIMONARD, P. Governo eletrônico e participação popular nas mídias sociais. **Democracia, meio ambiente e desenvolvimento: experiências brasileiras** /organização [de] Ilzver de Matos Oliveira, Tagore Trajano de Almeida Silva, Maria Zenaide Alves - Aracaju: EDUNIT, 2017. p. 19-33.

SCHEDLER, A..*Conceptualizing accountability. In*: ***The self-restraingstate. Power and accountability in new democracies***. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds). Boulder and London, LynneRiennerPublishers, 1999. pp. 13-28.

SCHMITTER, P.. Perspectivas da democracia no Mundo Contemporâneo: Mais Liberal, Pré-Liberal ou Pós-Liberal? *In*:**A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. GERSCHMAN, S.; VIANNA, M. L. W..(orgs.) Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 31-42, 1997

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.

SKLAR, R.. *Democracy and Constitutionalism.*In:***The self-restraingstate. Power and accountability in new democracies***. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds). Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1999. pp. 53-58.

TURGEON, M.; RENNO, L.. Informação política e atitudes sobre gastos governamentais e impostos no Brasil: evidências a partir de um experimento de opinião pública. **Opinião Publica**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 143-159, jun. 2010 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 dez. 2017.

VERAS, K. S.. Accountability como mecanismo de melhoria da gestão pública**.** Trabalho de Conclusão Individual MPGP. Orientador: Vargas, A. G. de S.. **Coleções FGV EAESP - MPGPP: Trabalhos Individuais**, 2015. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14767. Acesso em: 22 jan. 2018.

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.

ZAMPIER, D.. **Plebiscito poderá custar R$ 500 milhões aos cofres públicos**, Agência Brasil, publicado em 29/06/2013. Disponível em: http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/06/plebiscito-podera-custar-r-500-milhoes-aos-cofres-publicos. Acesso em 28 dez. 2018.

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. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137. Acesso em: 17 dez. 2017.

APÊNDICE

APÊNDICE A. Resumo de órgãos e portais de transparência do município de São Paulo e das cidades sedes de Região de Governo do estado de São Paulo.

CIDADE: SÃO PAULO
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Município (único município de SP que o possui, por isso não é sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas do estado de São Paulo, como os demais municípios).
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Controladoria Geral do Município
Canais de acesso: Site (http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/), telefone (11 3113-8234 e 156) e atendimento presencial.
Observações: tem *status* de Secretaria de Governo. Tem dentro de sua estrutura a Ouvidoria Geral do Município, Auditoria Interna e a Corregedoria Geral. Aceita denúncias, via telefone, via correio e também presencialmente na sede do órgão. É possível manter o anonimato nas denúncias.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site:http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/acesso-a-informacao/Paginas/default.aspx
Observações: O site tem funcionamento adequado. Possui explicações claras sobre como acessar a ferramenta. Permite também a requisição de informações de forma presencial, na unidade física do SIC do órgão que se pretende buscar a informação.
Desenvolvedor do site: Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM).
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx
Observações: Tem um funcionamento que parece adequado, tendo várias formas de pesquisa, mesmo tendo informações desatualizadas ou de difícil entendimento pelo cidadão comum. Tem uma parte com explicações sobre todos os ícones e o que se pode encontrar neles, o que é ótimo. Infelizmente, é complicado e demorado realizar qualquer pesquisa.
Desenvolvedor do site: Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM).
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social do Brasil – São Paulo
Site: http://saopaulo.osbrasil.org.br/
Facebook: https://www.facebook.com/OSBSP/

CIDADE: ADAMANTINA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR18.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Não possui. Tem apenas telefones e e-mail comum de contato.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://www.adamantina.sp.gov.br/eSic/
Observações: Tem funcionamento adequado, inclusive é baseado na plataforma oferecida pelos governos federal. Permite atendimento via site, bem como presencial. Contudo, tem funcionalidades que se confundem com um serviço de ouvidoria normal.
Desenvolvedor do site: Webline Sistemas
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: https://portaltransparencia.sistemas4r.com.br/wpportal.aspx?1,2,uTEZQPZt8g9zGArecjUupgc)
Observações: Tem bastantes informações, mas parece que traz de forma limitada essas informações (por exemplo, tem salário base e salário bruto do servidor, mas não mostra quais parcelas fazem com que os salários sejam diferentes).
Desenvolvedor do site: 4R Sistemas & Assessoria Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

CIDADE: ANDRADINA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 15.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria
Canais de acesso: link no site da prefeitura
Observações: apenas serve de canal de comunicação entre a população e o Poder Executivo, contudo, por ter a possibilidade de receber reclamações e denúncias, tem uma função fiscalizatória, ainda que pequena.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site:https://www.andradina.sp.gov.br/portal/sic
Observações: Tem funcionamento adequado, permite solicitações via site e também e forma presencial. Tem relatórios de atendimentos.
Desenvolvedor do site: Instar Tecnologia em Informática.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: https://portaltransparencia.sistemas4r.com.br/wpportal.aspx?2,2,e%2bDNTRu39iF5wg6QQ2ftOQ
Observações: Tem bastantes informações, mas, ao que parece, traz de forma limitada essas informações, além de ser bem lento em seu manuseio.
Desenvolvedor do site: 4R Sistemas & Assessoria Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

CIDADE: ARAÇATUBA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 01.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria
Canais de acesso: e-mail (ouvidoria.geral@aracatuba.sp.gov.br) e telefone (18 3607-6663).
Observações: Há apenas uma Ouvidoria como "órgão responsável pelo aprimoramento dos serviços prestados à comunidade, o respeito à justiça e à legalidade dos atos praticados pela administração pública e a valorização da participação popular no processo de gestão".
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://s4.asp.srv.br:8380/einformacoes.pm.aracatuba.sp/servlet/einformacoes?
Observações: Tem um funcionamento que parece adequado. Contudo, por não estar facilmente identificado no site da prefeitura, obriga o usuário a procurá-lo.
Desenvolvedor do site: Própria prefeitura
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://s2.asp.srv.br/etransparencia.pm.aracatuba.sp/servlet/portal
Observações: o site tem fácil e rápido acesso, conta com diversas informações sobre toda a Administração Pública da cidade (gastos, receitas, convênios). Ainda tem relatório de visualizações e áreas acessadas. Porém, possui limitações quanto às informações e a forma delas poderem ser pesquisadas.
Desenvolvedor do site: Própria prefeitura
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: ARARAQUARA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 13.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Não possui. Tem apenas telefones e e-mail comum de contato.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://www.araraquara.sp.gov.br/transparencia/acesso-a-informacao/
Observações: Não tem um funcionamento adequado, pois exige que o cidadão manuseie formulários disponíveis para *download*, e somente após o seu preenchimento, poderá ser encaminhado através do e-mail ou entregue ao Serviço de Informação ao Cidadão – SIC.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.araraquara.sp.gov.br/transparencia/
Observações: Há dados no link que a Prefeitura julga serem relevantes, mas são de difícil acesso (e também de entendimento). Caso haja dúvidas ou desejo de saber outras informações é necessário o preenchimento de formulários, os quais podem ser enviados via digital ou entregues na Prefeitura.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: ASSIS
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 04.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria
Canais de Acesso: link no site da prefeitura
Observações: Apenas canal de contato entre cidadão e Prefeitura. Contudo, por se intitular: "a segunda instância de relacionamento entre a Prefeitura e a população. ANTES de recorrer à Ouvidoria Digital, o cidadão deve encaminhar sua demanda ao órgão responsável, instância que possui competência para resolver a questão", pode-se entender como um local de fiscalização interno dos atos da gestão, ainda que restrito.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site:https://www.assis.sp.gov.br/esic
Observações: Funciona através de pedido via formulário *online*, bem como de forma presencial na Prefeitura. É complicado de manusear, visto nem sempre o cidadão saber fazer o pedido correto.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: https://transparencia.assis.sp.gov.br:8077/
Observações: O site parece possuir fácil acesso às áreas de informações, as quais estão bem divididas e de fácil entendimento. Contudo, há áreas, em que apesar de abrir o *link*, não há as informações que deveriam estar lá ou dar uma mensagem que há um problema temporário, fazendo com que não seja possível ver a informação que se deseja.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: AVARÉ
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 02.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Não possui. Tem apenas telefones e e-mail comum de contato.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: link dentro do portal de Transparência.
Observações: Funciona através de pedido via formulário com envio *online* (e-SIC), bem como por via presencial na Prefeitura. É complicado de manusear, visto nem sempre o cidadão sabe fazer o pedido correto.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://spamendola1.dcfiorilli.com.br:8079/transparencia/
Observações: O site possui fácil acesso às áreas de informações, as quais estão bem divididas e de fácil entendimento. Contudo, há áreas em que apesar de abrir o *link*, não há as informações esperadas.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: BARRETOS
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 08.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Controladoria Geral do Município
Canais de acesso: telefone (3321-1107) e e-mail.
Observações: "Verificar a regularidade das atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades da administração pública e dos atos praticados por agentes públicos; Conferir o cumprimento das obrigações prescritas pelos regimes e jornadas de trabalho; Propor medidas para padronização de procedimentos e saneamento de irregularidades técnicas e administrativas; Acompanhar a execução de contratações, terceirizações, contratos de gestão e convênios. Tudo essas atividades conferem a ideia de órgão interno de fiscalização."
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://s2.asp.srv.br:8380/einformacoes.pm.barretos.sp/servlet/einformacoes
Observações: Tem uma sede física no Poupatempo, com funcionários da Prefeitura para lá designados. Ainda possibilita atendimento via telefone, e-mail, e acesso digital, conforme a lei determina.
Desenvolvedor do site: Macaúbaweb
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://s2.asp.srv.br/etransparencia.pm.barretos.sp/servlet/portal
Observações: O portal é complicado de ser achado, porém, tem um funcionamento adequado, trazendo as informações que se espera. Contudo, é um portal de busca meio complicada e demorada.
Desenvolvedor do site: Macaúbaweb.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

CIDADE: BAURU
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 02.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município
Canais de acesso: link no site da Prefeitura.
Observações: É um canal de comunicação entre cidadão e Poder Público. Contudo, por conseguir direcionar o tipo de comunicação, inclusive permitindo o sigilo nas reclamações/denúncias, tem certo poder de fiscalização interna da Prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://www.bauru.sp.gov.br/acessoainformacao/
Observações: Tem boa área de consulta de informações, chegando a ser melhor que a área ligada à Lei de Transparência. Em caso de se querer mais informações permite o pedido pessoalmente, via aplicativo de celular, via telefone, carta ou internet.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.bauru.sp.gov.br/financas/transparencia.aspx
Observações: O site tem informações bem alinhadas, mas apresentadas de forma estática, com pouca margem para pesquisas mais profundas.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de Bauru
Site: http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil/sao-paulo-sp/sao-paulo-bauru/
Facebook: https://www.facebook.com/ObservatorioSocialDeBauru/

CIDADE: BOTUCATU
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 02.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria do Município
Canais de acesso: linkno site da Prefeitura, telefone e e-mail.
Observações: Apenas possui a Ouvidoria como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura. Ainda por não ter aceitar denúncias anônimas, parece ter diminuído seu poder de ser instrumento de fiscalização interna.
Controladoria Geral do Município
Canais de acesso: link no site da Prefeitura
Observações: Estabelece instruções normativas para realização de atos e procedimentos. Atua mais como direcionador de atos dos servidores.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://www.botucatu.sp.gov.br/sic/
Observações: Permite a obtenção de informações via atendimento pessoal ou via internet. Contudo, o atendimento quando feito via internet direciona a pessoa para o Balcão da Cidadania/Ouvidoria, o que parece dificultar o acesso às informações. Além disso, há um relatório no próprio site (desatualizado) que informa que o serviço é pouco utilizado (apenas 8 pedidos no 1º semestre de 2016 – último e único dado atualizado).
Desenvolvedor do site: SMARAPD Informática
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://compras.botucatu.sp.gov.br:3000/
Observações: O site é complicado de se entender, porém, após conseguir decifrar a forma de apresentação das informações, se tem fácil acesso na busca dados. Infelizmente, há alguns dados estáticos e nem sempre com possibilidade de buscar explicações sobre os valores.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: BRAGANÇA PAULISTA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 03.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município
Canais de acesso: link no site da Prefeitura.
Observações: Analisar a realização correta dos serviços públicos e ser canal direito com a população para receber reclamações, denúncias e afins, por isso tem uma pequena função fiscalizatória.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://www.braganca.sp.gov.br/content.php?mid=169&id=201&unc=1535476936
Observações: Cumpre função legal ao disponibilizar um canal de acesso para obtenção de informações pelos cidadãos. Tem atendimento via internet, telefone e também pessoalmente.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: https://bragancapaulista.giap.com.br/apex/pmbp/f?p=839:1:0
Observações: Há várias informações. Entretanto, o site possui sérias limitações à pesquisa. Há um Portal de Transparência e outro *link* dentro do Portal do Cidadão. Cada um desses espaços têm informações diferentes e limitadas.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: CAMPINAS
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 03.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município
Canais de acesso: site (http://ouvidoria.campinas.sp.gov.br/), Facebook (https://www.facebook.com/ouvidoriageraldecampinas/), telefone (0800 772 7456) e atendimento presencial.
Observações: "A Ouvidoria Geral do Município de Campinas (OGM) é um órgão auxiliar, independente, permanente e com autonomia administrativa e funcional que tem como atribuições receber denúncias, reclamações, sugestões e elogios sobre a administração municipal direta e indireta."
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: link no site da Prefeitura junto com o Portal de Transparência.
Observações: Cumpre função da lei ao disponibilizar canal de acesso para obtenção de informações pelos cidadãos. Tem atendimento via internet, telefone e também pessoalmente, o qual é descentralizado em seis pontos de atendimento.
Desenvolvedor do site: IMA – Informática de Municípios Associados.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.campinas.sp.gov.br/servico-ao-cidadao/portal-da-transparencia/
Observações: Tem funcionamento adequado, traz as informações de forma fácil de achar e manusear. Contudo, possui algumas informações desatualizadas ou com limitações às pesquisas, através do pedido de cadastro e afins.
Desenvolvedor do site: IMA – Informática de Municípios Associados.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social RMC (Região Metropolitana de Campinas).
Site: não tem
Facebook: https://www.facebook.com/ObservatorioRMC/

CIDADE: CATANDUVA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 08.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria e Controle de Qualidade
Canais de acesso: telefone (0800 772 9152), e-mail (ouvidoria@catanduva.sp.gov.br).
Observações: o cidadão e o servidor público da cidade podem enviar críticas, sugestões e reclamações, por isso tem uma pequena função fiscalizatória.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: link no Portal de Transparência.
Observações: Cumpre função da lei ao disponibilizar canal de acesso para obtenção de informações pelos cidadãos.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www3.catanduva.sp.gov.br/transparencia/
Observações: Na verdade, existem dois portais de transparência, um com dados até 2015 e outros com dados a partir de 2016. Ambos os sites estão cumprindo bem suas funções, pois trazem as informações esperadas, são de fácil acesso, bem como estão bem atualizados.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

CIDADE: CARAGUATATUBA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 07.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município
Canais de acesso: link no site da Prefeitura, telefone (0800 770 0678), atendimento presencial e e-mail (ouvidoria@caraguatatuba.sp.gov.br).
Observações: Tem a função de ser órgão de acesso a solicitações junto ao Poder Público, recebendo perguntas, reclamações, sugestões e denúncias. Contudo, o serviço se confunde com o e-SIC, o que pode limitar sua função autônoma de fiscalizador interno.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: Atende juntamente com a Ouvidoria, através do SIC (serviço de informações ao cidadão).
Observações: Parece cumprir a lei, pois possibilita o acesso a informações via e-mail telefone e pessoalmente, o que pode facilitar para que o cidadão que não saiba bem formular seu pedido, pois terá um servidor o ajudando.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://caraguatatubatransp.presconinformatica.com.br//index.jsf
Observações: O site é lento, e as informações esperadas são de difícil localização. Há informações, contudo, bem completas, mas em planilhas estática em que não se pode fazer outras observações de forma rápida.
Desenvolvedor do site: Prescon Informática Assessoria Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

CIDADE: CRUZEIRO
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 14.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Controladoria e Gestão do Município
Canais de acesso: link no site da Prefeitura, telefone (012 31411100 - ramal 1129) e atendimento presencial.
Observações: A Controladoria e Gestão do Município (CGM) atuam para prevenir e combater a corrupção na gestão municipal, garantir a defesa do patrimônio público, promover a transparência e a participação social e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Contudo, o atendimento presencial se dá ao lado do gabinete do prefeito, o que parece limitar a autonomia.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: link no Portal de Transparência.
Observações: Não tem funcionamento adequado, apesar de haver várias opções de informações, em sua maioria não consta registros/dados a serem visualizados. Em relação aos pedidos de informações, estes devem ser feitos diretamente à Controladoria do Município.
Desenvolvedor do site: Embras - Empresa Brasileira de Sistemas.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://pmcruzeiro.ddns.net:8081/portal-transparencia/home
Observações: O site tem muitas informações oferecidas, contudo, é de difícil entendimento quanto aos dados apresentados, os quais sempre se encontram bem resumidos, com quase nenhuma possibilidade de serem melhores analisados.
Desenvolvedor do site: Embras - Empresa Brasileira de Sistemas.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de Bauru
Site: não tem
Facebook: https://www.facebook.com/Observat%C3%B3rio-Social-de-Cruzeiro-530673690345369/

CIDADE: DRACENA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 18.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria do Município;
Canais de acesso: link no site da Prefeitura, e-mail (ouvidoria@dracena.sp.gov.br) e telefone (18 38218000).
Observações: Canal direito com a população para receber dúvidas, sugestões e reclamações, bem como denúncias, o que a faz ter a função fiscalizatória.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://esic.dracena.sp.gov.br/
Observações: Cumpre a lei ao permitir que as pessoas peçam às informações que não estão disponíveis no site da Prefeitura. Tem atendimento via telefone, internet e presencial.
Desenvolvedor do site: Webline Sistemas.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://s2.asp.srv.br/etransparencia.pm.dracena.sp/servlet/portal
Observações: Tem funcionamento adequado, há facilidade na pesquisa de informações, os dados estão bem alimentados e, por isso, atuais. Há problemas quanto a alguns dados, que poderiam ser mostrados de forma mais completa, para se saber como se chegou nos valores finais mostrados.
Desenvolvedor do site: Webline Sistemas.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não Possui.

CIDADE: FERNANDÓPOLIS
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 11.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria do Município
Canais de acesso: link no site da Prefeitura e telefone (0800-772-4550).
Observações: "canal de comunicação entre cidadãos e a prefeitura municipal para encaminhamento à área técnica e acompanhando a tramitação de denúncias ou propostas enviadas, buscando a solução do problema dentro da organização, seja para prestação de esclarecimentos ou para adotar as providências cabíveis". Parece ter pouca ou nenhuma função de fiscalização.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://www.fernandopolis.sp.gov.br/acesso-a-informacao
Observações: Cumpre a lei ao permitir que as pessoas peçam às informações que não estão disponíveis no site da Prefeitura. Contudo, direciona o usuário para a página da Ouvidoria. Tem atendimento via telefone, internet, carta e presencial em dois locais (Paço e Poupatempo).
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://servicos1.fernandopolis.sp.gov.br:5656/transparencia/
Observações: Tem funcionamento adequado, em termos. O site tem várias áreas com conteúdo, mas em algumas não há dados ao se clicar no que se deseja, ou esses dados estão de forma apenas parcial.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

CIDADE: FRANCA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 17.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município
Canais de acesso: link no site da Prefeitura e telefones normais.
Observações: Apenas possui a Ouvidoria como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://www.franca.sp.gov.br/esic
Observações: Cumpre a lei ao permitir que as pessoas peçam s informações que não estão disponíveis no site da Prefeitura. Tem atendimento via internet e presencial.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.franca.sp.gov.br/portal-transparencia/
Observações: Não tem funcionamento adequado apesar de ser um site bonito.e,.num primeiro momento, com várias informações resumidas logo em sua capa. Na verdade, possui poucos dados relevantes de fácil acesso e análise.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de Franca
Site: não tem
Facebook: https://www.facebook.com/osbfranca/

CIDADE: GUARATINGUETÁ
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 14.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria do Município
Canais de acesso: link no site a Prefeitura e telefone.
Observações: Apenas possui a Ouvidoria como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: link no Portal de Transparência.
Observações: Não tem funcionamento adequado, apesar de haver várias opções de informações, em sua maioria não consta registros/dados a serem visualizados. Em relação aos pedidos de informações, estes devem ser feitos diretamente à Ouvidoria do Município.
Desenvolvedor do site: Embras - Empresa Brasileira de Sistemas.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: https://siap.guaratingueta.sp.gov.br:8443/portal-transparencia/home
Observações: O site tem bastante conteúdo e diversas opções de escolha das informações que se deseja consultar. Porém, tais informações aparecem engessadas em planilhas, em que nem sempre é possível entender e fazer outras observações.
Desenvolvedor do site: Embras - Empresa Brasileira de Sistemas.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: ITAPETININGA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 09.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Não possui. Tem apenas telefones e e-mail comum de contato.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site:https://www.itapetininga.sp.gov.br/sic-servico-de-informacao-ao-cidadao/
Observações: Cumpre a lei ao permitir que as pessoas peçam às informações que não estão disponíveis no site da Prefeitura. Tem atendimento via internet e pessoalmente.
Desenvolvedor do site: King Page - Fábrica de Software.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://transparencia.itapetininga.sp.gov.br/
Observações: Tem bastantes informações, mas, ao que parece, traz de forma limitada essas informações (por exemplo, tem salário base e salário bruto do servidor, mas não mostra quais parcelas fazem com que os salários sejam diferentes).
Desenvolvedor do site: 4R Sistemas & Assessoria Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

CIDADE: ITAPEVA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 16.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria do Município
Canais de acesso: link no site da prefeitura e e-mail (ouvidoria@itapeva.sp.gov.br)
Observações: Parece servir apenas como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site:https://www.itapeva.sp.gov.br/esic/
Observações: Cumpre a lei ao permitir que as pessoas peçam às informações que não estão disponíveis no site da Prefeitura. Tem atendimento via telefone, internet e presencial.
Desenvolvedor do site: Webline Sistemas.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://leideacesso.etransparencia.com.br/itapeva.prefeitura.sp/Portal/desktop.html
Observações: Não tem funcionamento adequado, parece ter função apenas de cumprir minimamente a lei, pois é carente de dados e de formas de pesquisa, tendo apenas poucas informações, sendo a grande maioria ligada às prestações de contas ao TCE.
Desenvolvedor do site: Conam – Consultoria em Administração Municipal.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social Juntos por Itapeva.
Site: http://itapeva.osbrasil.org.br/
Facebook: https://www.facebook.com/juntosporitapeva/

CIDADE: JALES
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 11.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município
Canais de acesso: link no site da prefeitura, aplicativo de celular, telefone (0800 7720063) e atendimento presencial.
Observações: Recebe comunicações da população para a administração municipal, inclusive denúncias, o que a faz ter certa função fiscalizatória.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: link no Portal de Transparência.
Observações: Cumpre a lei ao permitir que as pessoas peçam às informações que não estão disponíveis no site da Prefeitura. Tem atendimento via telefone, internet, carta e presencial.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://200.232.56.69:8079/transparencia/
Observações: O site possui fácil acesso às áreas de informações, as quais estão bem divididas e de fácil entendimento. Contudo, há áreas em que, apesar de abrir o link, não há as informações que deveriam estar lá ou aparece uma mensagem que há um problema temporário e por isso não é possível ver a informação que se deseja.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: JAÚ
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 02.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Não possui. Tem apenas telefones e e-mail comum de contato.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://bi.etransparencia.com.br/TDA/portal/Dash.html?2,119,104
Observações: Cumpre as obrigações legais de ser um canal de acesso a pedidos de informações, inclusive informando que tipo de informações pode ser pedida, indicando o local correto para se questionar outras dúvidas junto ao Poder Público.
Desenvolvedor do site: Conam – Consultoria em Administração Municipal.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site:http://leideacesso.etransparencia.com.br/jahu.prefeitura.sp/Portal/desktop.html?410
Observações: O site tem bom aspecto, já com vários resumos e *link* de acesso rápido em sua capa. Há várias opções de pesquisa e busca de dados, os quais estão bem atualizados.
Desenvolvedor do site: Conam – Consultoria em Administração Municipal
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

CIDADE: JUNDIAÍ
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 3.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Controladoria Geral do Município
Canais de acesso: telefone ou através dos contatos (e-mail e telefones) da Ouvidoria. Contudo, denúncias contra atitudes de servidores apenas são aceitas de forma pessoal, ainda que sob sigilo.
Observações: "promover o controle interno dos órgãos municipais e das entidades da Administração Indireta e assistir, direta e imediatamente, o Prefeito no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, bem como a promoção da ética no serviço público, o incremento da moralidade, da transparência e dos demais princípios constitucionais da administração pública, e o fomento ao controle social da gestão no âmbito da Administração Municipal".
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site:https://www.jundiai.sp.gov.br/lei-de-acesso-a-informacao/
Observações: cumpre as obrigações legais de ser um canal de acesso a pedidos de informações, inclusive informando que tipos de informações podem ser pedidas, indicando o local correto para se questionar outras dúvidas junto ao Poder Público.
Desenvolvedor do site: CIJUN – Companhia de Informática de Jundiaí.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://transparencia.jundiai.sp.gov.br/
Observações: Site muito bom, de fácil visualização e acesso, inclusive com dados bem explicados sobre os gastos públicos. Está bem atualizado.
Desenvolvedor do site: CIJUN – Companhia de Informática de Jundiaí.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de Jundiaí
Site: http://jundiai.osbrasil.org.br/
Facebook: https://www.facebook.com/osjundiai/

CIDADE: LIMEIRA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 10.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria do Município;
Canais de acesso: link no site da Prefeitura, atendimento presencial.
Observações: analisar a realização correta dos serviços públicos e ser canal direito com a população para receber reclamações sobre estes. Contudo, a página da Ouvidoria remete ao serviço de 156, que deve fazer ambas as funções, diminuindo o poder fiscalizatório do órgão.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: link no Portal de Transparência
Observações: cumpre as obrigações legais de ser um canal de acesso a pedidos de informações, inclusive informando que tipos de informações podem ser pedidas, indicando o local correto para se questionar outras dúvidas junto ao Poder Público.
Desenvolvedor do site: Conam – Consultoria em Administração Municipal
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://leideacesso.etransparencia.com.br/limeira.prefeitura.sp/Portal/desktop.html?410
Observações: O site tem bom aspecto e vários ícones de acesso rápido, contudo tem informações engessadas e de difícil pesquisa para melhores análises, ficando a desejar quanto a informações extras.
Desenvolvedor do site: Conam – Consultoria em Administração Municipal.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social do Brasil – Limeira
Site: http://www.osblimeira.org.br
Facebook: https://www.facebook.com/OSLimeira/

CIDADE: LINS
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 01.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Não existe. Tem apenas telefones e e-mail comum de contato.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site:http://s4.asp.srv.br:8380/einformacoes.pm.lins.sp/servlet/einformacoes
Observações: cumpre as obrigações legais de ser um canal de acesso a pedidos de informações. Permite contato via internet e presencial com preenchimento de formulário.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://s2.asp.srv.br/etransparencia.pm.lins.sp/servlet/portal
Observações: O site tem informações apenas resumidas de fácil acesso, para maiores pesquisas o site é demorado ou não existem os dados.
Desenvolvedor do site: Grupo Assessor
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de Lins.
Site: http://www.oslins.com.br/
Facebook: https://www.facebook.com/observatoriosocialdelins/

CIDADE: MARÍLIA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 04.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria
Canais de acesso: link no site da Prefeitura
Observações: Apenas possui a Ouvidoria como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://www3.marilia.sp.gov.br/esic/#!/login
Observações: A página apenas dá a impressão de estar cumprindo a lei, na verdade apenas leva a página da Ouvidoria. Não há meio de se requerer informações via internet.
Desenvolvedor do site: SMARAPD Informática.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://transparencia.marilia.sp.gov.br:8080/
Observações: O site tem apenas informações resumidas e mínimas sobre a Administração, sendo em sua grande maioria apenas o que o TCE exige para fazer a fiscalização básica.
Desenvolvedor do site: SMARAPD Informática
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: OURINHOS
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 04.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município
Canais de acesso: telefone (0800 7700342), e-mail (ouvidoria@ourinhos.sp.gov.br), carta ou atendimento presencial.
Observações: Apenas possui a Ouvidoria como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://www.ourinhos.sp.gov.br/portal-da-transparencia/lei-de-acesso-a-informacao/
Observações: cumpre as obrigações legais de ser um canal de acesso a pedidos de informações. Permite contato via internet, aplicativo de celular e presencial.
Desenvolvedor do site: acl propaganda
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.ourinhos.sp.gov.br/portal-da-transparencia/
Observações: O site tem apenas informações resumidas e mínimas sobre a administração municipal, sendo em sua grande maioria apenas o que o TCE exige para fazer a fiscalização básica.
Desenvolvedor do site: SMARAPD Informática
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de Ourinhos
Site: http://ourinhos.osbrasil.org.br/
Facebook: https://www.facebook.com/osbourinhos/

CIDADE: PIRACICABA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 10.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Não possui. Tem apenas telefones de contatos, e-mail e um portal "Fale conosco".
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: http://ci.pmp.sp.gov.br/sic/
Observações: Cumpre bem a lei dando ferramentas para os cidadãos requerem informações sobre a Administração. Inclusive faz uma explicação no site sobre como deve ser feito o pedido, dando ênfase em como deixar mais claro o pedido. Tem atendimento via internet, carta e presencial.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/
Observações: O site te aspecto agradável de busca, com vários ícones dividindo os dados que são possíveis de serem pesquisados nele. Os dados estão bem atualizados, bem como são de fácil entendimento, permitindo que as omissões e dúvidas sejam resolvidas por meio de pedido de informações.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de Piracicaba
Site: http://ospiracicaba.org.br/
Facebook: https://www.facebook.com/ospiracicaba/

CIDADE: PRESIDENTE PRUDENTE
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 05.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Não possui. Tem apenas telefones de contatos e e-mail normais.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: link no Portal de Transparência.
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração, inclusive orientando-os a irem a outro departamento (Departamento de Informação ao Cidadão) caso queiram pedir as informações pessoalmente ou se tiverem dúvidas sobre como fazer o pedido.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/transparencia/index.xhtml
Observações: o site tem bons dados e informações de fácil acesso. Contudo, alguns dados são engessados em planilhas com pouca margem para maiores pesquisas.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

CIDADE: REGISTRO
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 12.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria do Município
Canais de acesso: link no site da Prefeitura, telefone (0800 770 1199) e atendimento presencial.
Observações: Apenas possui a Ouvidoria como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: linkno Portal de Transparência
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração.
Desenvolvedor do site: Inside Internet.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.registro.sp.gov.br/transparencia/
Observações: Apesar de ser um site que, a primeira vista, parece ser de fácil navegação, visto a quantidade de ícone de acesso. Na verdade, ele é uma plataforma de difícil uso para pesquisas, já que muitos ícones apenas levam a outros e assim por diante. As informações são bem resumidas e sem possibilidade de novas pesquisas para esmiuçar os dados apresentados.
Desenvolvedor do site: Inside Internet.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

CIDADE: RIBEIRÃO PRETO
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 06.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria do Município
Canais de acesso: link no site da Prefeitura - "Fala Cidadão"
Observações: Apenas possui a Ouvidoria como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site:http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/transparencia/i30acesso_informacao.php
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração, tem possibilidade de pedir as informações pessoalmente.
Desenvolvedor do site: Coderp (Cia. de Desenvolvimento Econômico de Ribeirão Preto).
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/transparencia/i30principal.php
Observações: O site tem apenas informações resumidas e mínimas sobre a Administração, sendo em sua grande maioria apenas o que o TCE exige para fazer a fiscalização básica. Entretanto, como ponto positivo, tem uma área chamada ”Pagamentos em tempo real” em que se podem ver os valores pagos em tempo real.
Desenvolvedor do site: Coderp (Cia. de Desenvolvimento Econômico de Ribeirão Preto).
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de Ribeirão Preto
Site: http://www.observatoriosocialrp.org.br/
Facebook: https://www.facebook.com/obsrp/

CIDADE: RIO CLARO
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 10.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município;
Canais de acesso: link no site da Prefeitura, telefone (19 3526-7145) e atendimento presencial.
Observações: "Analisar as denúncias e representações recebidas na Ouvidoria Geral do Município, encaminhando-as, conforme a matéria, às unidades competentes para a adoção das medidas cabíveis", entre outras. Tem *status* de secretaria municipal. Contudo, está mais ligada a fiscalização da realização dos serviços públicos.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: link no Portal de Transparência.
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração, inclusive orientando-os a ir em outros departamentos caso queiram pedir as informações diferentes.
Desenvolvedor do site: Conam – Consultoria em Administração Municipal.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://leideacesso.etransparencia.com.br/rioclaro.prefeitura.sp/Portal/desktop.html?410
Observações: O site tem apenas informações resumidas e mínimas sobre a Administração, sendo em sua grande maioria apenas o que o TCE exige para fazer a fiscalização básica.
Desenvolvedor do site: Conam – Consultoria em Administração Municipal.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social do Brasil - Rio Claro
Site: não tem
Facebook: https://www.facebook.com/osrioclaro/

CIDADE: SANTOS
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 20.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município;
Canais de acesso: link no site da Prefeitura, telefone, Whats'App e atendimento presencial.
Observações: "A Ouvidoria, Transparência e Controle tem a função de canalizar a participação popular na Administração Pública, reforçando dessa forma a efetiva conquista da cidadania. O ouvidor público atende denúncias, reclamações e representações pertinentes a assuntos relacionados às secretarias e demais instituições municipais, entre os quais atendimento inadequado e serviços ineficientes. Recebe também sugestões referentes a assuntos de interesse público".
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: https://egov1.santos.sp.gov.br/sicweb/
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração. Atendimento via internet, e-mail, telefone e presencial.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.santos.sp.gov.br/portalpms/cidadeaberta
Observações: É um site bem amplo, com diversas opções de pesquisa, bem como de links para serviços diversos para a população. Há várias informações disponíveis, bem como dados diversos. Pelo excesso de ícones, há certa dificuldade em pesquisar, pois leva um tempo até se entender onde estão as informações desejadas.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: SÃO CARLOS
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 13.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município;
Canais de acesso: *link* no site da Prefeitura, telefone (156 ou 0800-7701552) e atendimento presencial.
Observações: "canal institucional por meio do qual as demandas mais gerais da população chegarão ao conhecimento da administração municipal. Dessa forma, o Ouvidor não decide sobre o problema, mas o acompanhará até sua resolução, mantendo o cidadão informado".
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site:http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/acesso-a-informacao.html
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração. Atendimento via internet, e-mail, telefone e presencial.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: https://scarlos.giap.com.br/apex/scarlos/f?p=839:1:16116827899746:::::
Observações: É um site de fácil pesquisa e com ampla gama de dados disponíveis e de fácil acesso, via atalhos.
Desenvolvedor do site: SisvetorInformatica Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: SÃO JOÃO DA BOA VISTA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 19.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município;
Canais de acesso: link no site da Prefeitura e telefone (0800 7730156)
Observações: Mistura-se com o site da Lei 12.527/2011
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site:https://eouve.com.br/sic/
Observações: Tem funcionamento adequado, contudo, mistura-se com o serviço de Ouvidoria.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.saojoao.sp.gov.br/esic/
Observações: Tem funcionamento adequado, possuindo bastantes dados, os quais em sua maioria estão bem atualizados, porém são apresentados de forma engessada, o que dificulta maiores observações e pesquisas.
Desenvolvedor do site: Dg3 Comunicação.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: SÃO JOAQUIM DA BARRA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 17.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Não possui. Tem apenas telefones e e-mail comum de contato
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: linkno Portal de Transparência.
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://intranet.saojoaquimdabarra.sp.gov.br:5656/Transparencia/#
Observações: O site apesar de parecer que possui bastantes informações, na verdade apresenta sérios defeitos que atrapalham a navegação, visto não abrir páginas, ícones levarem para páginas em branco. Além disso, mesmo dados que podem ser consultados parecem estar incompletos, por exemplo: salário de servidor apenas aparecer salário base e o não o bruto ou líquido.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui

CIDADE: SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 07.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Auditoria Geral
Canais de acesso: Tem apenas contato através do serviço de 156.
Observações: Possui um serviço de Auditoria Interna para a fiscalização interna da administração, ligada à Secretaria de Governança, contudo, não é possível saber sobre a autonomia e funcionamento deste serviço apenas pela análise do site da prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: linkno Portal de Transparência.
Observações: Tem funcionamento adequado, dando possibilidades de atendimento presencial, via e-mail e pelo serviço 156. Contudo, é necessário saber a informação que procura, pois não parece ser fácil pesquisar.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: https://www.sjc.sp.gov.br/servicos/governanca/portal-da-transparencia/
Observações: o site apenas dá informações parciais e sem meio de pesquisar mais a respeito delas. Ainda há o fato de que é muito difícil descobrir em que ícone se deve entrar para conseguir os dados desejados.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de São José
Site: http://sjdoscampos.osbrasil.org.br/
Facebook: https://www.facebook.com/ossjcampos?ref=tn_tnmn

CIDADE: SÃO JOSÉ DO RIO PRETO
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 08.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Não possui. Tem apenas telefones e e-mail comum de contato.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: linkno Portal de Transparência.
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração. Pode ser feito via internet ou pessoalmente.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://www.riopreto.sp.gov.br/portaltransparencia/hometransparencia#
Observações: Apesar de constar vários dados, sua navegação é complicada e lenta, muitas vezes dando erros. Além disso, a apresentação das informações é bastante engessada, o que dificulta pesquisas e melhores análises.
Desenvolvedor do site: Própria Prefeitura.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de São José do Rio Preto
Site: http://sjdoriopreto.osbrasil.org.br/
Facebook: https://www.facebook.com/observatoriosocialriopreto/

CIDADE: SOROCABA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Sede da Unidade Regional – UR 09.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Secretaria de Gabinete Central
Canais de acesso: link no site da Prefeitura dentro do serviço 156.
Observações: Há uma Ouvidoria, uma Corregedoria e uma Controladoria, todas ligadas à Secretaria de Gabinete Central. Contudo, apesar delas terem incumbência de fiscalização interna, é difícil de saber como isso ocorre apenas pela análise do site da Prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: linkno Portal de Transparência.
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração. Pode ser feito via internet ou pessoalmente em outros setores da Prefeitura.
Desenvolvedor do site: Generativa – Gestão e Tecnologia
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://leideacesso.etransparencia.com.br/sorocaba.prefeitura.sp/Portal/desktop.html?410
Observações: Infelizmente, é um site com dados engessados que dificulta a pesquisa, além de muitas vezes ser difícil visualizar as informações que aparecem, visto o *layout* da página. Há ainda, algumas informações desatualizadas.
Desenvolvedor do site: Generativa – Gestão e Tecnologia
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social do Brasil – Sorocaba
Site: http://sorocaba.osbrasil.org.br/
Facebook: https://www.facebook.com/sorocaba.osbrasil.org.br/

CIDADE: TAUBATÉ
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 07.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município
Canais de acesso: link no site da Prefeitura, telefones (0800-7700567 –3622-5730/36326319), e-mail (ouvidoria@taubate.sp.gov.br) e atendimento presencial.
Observações: Apenas possui a Ouvidoria como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: link no Portal de Transparência.
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração, inclusive orientando-os a ir a outros departamentos caso queiram pedir as informações diferentes.
Desenvolvedor do site: Conam – Consultoria em Administração Municipal.
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://leideacesso.etransparencia.com.br/taubate.prefeitura.sp/Portal/desktop.html?410
Observações: Infelizmente, é um site de visualização ruim, pois abre pequenos quadros de difícil entendimento, os quais são de tamanhos variados e complicados de se modificar. Contudo, é um site com várias informações e dados atualizados.
Desenvolvedor do site: Conam – Consultoria em Administração Municipal.
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Observatório Social de Taubaté
Site: http://taubate.osbrasil.org.br/
Facebook: https://www.facebook.com/observatoriosocialdobrasiltaubate/

CIDADE: TUPÃ
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 18.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria - ligada à Secretaria de Relações Institucionais
Canais de acesso: telefone (0800 773 1600), Whats'App (14 99876-9353) e atendimento presencial.
Observações: Apenas possui a Ouvidoria como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: linkno Portal de Transparência
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://sistemas.tupa.sp.gov.br:8079/Transparencia/
Observações: Apesar de constar vários dados, sua navegação é complicada e lenta, muitas vezes dando erros. Além disso, a apresentação das informações é bastante engessada, o que dificulta pesquisas e melhores análises.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social **Observatório Social de Tupã**
Site: não tem
Facebook: https://www.facebook.com/Observat%C3%B3rio-Social-de-Tup%C3%A3-114334015401596/

CIDADE: VOTUPORANGA
Órgãos Públicos Externos de Fiscalização:
Tribunal de Contas do Estado
Fiscalizado pela Unidade Regional – UR 11.
Câmara dos Vereadores
Órgãos Públicos Internos de Fiscalização (Ouvidoria e/ou Controladoria):
Ouvidoria Geral do Município;
Canais de acesso: link no site da Prefeitura, telefone (0800-7703590), e-mail (ouvidoria@votuporanga.sp.gov.br) e atendimento presencial.
Observações: Apenas possui a Ouvidoria como um órgão para receber e direcionar comunicações vindas para a Prefeitura.
Controladoria Geral do Município
Canais de acesso: linkno portal da Prefeitura.
Observações: Tem autonomia de secretaria, na qual a Ouvidoria está vinculada.
Portais estudados
Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)
Site: linkno Portal de Transparência.
Observações: Cumpre a lei dando ferramentas *online* para os cidadãos requerem informações sobre a Administração.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência)
Site: http://web.votuporanga.sp.gov.br:5656/Transparencia/
Observações: O site tem vários ícones, os quais estão com funcionamento correto e apresentando as informações esperadas, bem como os dados estão bem atualizados, pelo menos desde 2013, quando se adotou a plataforma atual.
Desenvolvedor do site: Fiorilli Sociedade Civil Ltda..
Entidades civis de controle social: Observatório Social
Não possui.

APÊNDICE B. Instrumento de avaliação dos portais municipais de transparência e acesso à informação.

1 Bloco referente aos portais da Lei de Transparência
1.1 Acessibilidade/Funcionalidade

1.1.1 O município possui portal de transparência?
 Sim
 Não
 Em partes

1.1.2 O site PRINCIPAL da Prefeitura Municipal contém atalho (link/banner) visível e acessível para a página de transparência pública/portal da transparência do município?
Considerar como sim (nota 1) quando houver link direto para o portal de transparência ou quando for possível acessá-lo por meio da página de acesso à informação, desde que o link de acesso à página de acesso à informação esteja na página principal do site da prefeitura.
 Sim
 Não
 Em partes

1.1.3 O Portal da Transparência da Prefeitura contém tutorial/manual para uso dele?
Considerar também vídeos, jogos, cartilhas etc.
 Sim
 Não
 Em partes

1.1.4 O Portal da Transparência da Prefeitura possui ferramenta de pesquisa de conteúdo?
- Se não possuir campo de busca, nota "zero" (0);
- Se possuir, mas retornar apenas resultados de notícias, atribua nota 0,5;
- Se a busca retornar outros conteúdos, atribua nota 1
 Sim
 Não
 Em partes

1.1.5 Existe página ou seção com as respostas das perguntas e dos pedidos mais frequentes sobre acesso à informação com base na LAI?
Pode ser no portal da prefeitura, no da transparência ou em site consolidado dos serviços municipais.
 Sim
 Não
 Em partes

1.1.6 Os menus e as barras de navegação do portal de transparência permitem fácil acesso ao conteúdo?
 Sim
 Não
 Em partes

1.1.7 O portal de transparência do município possibilita a gravação de relatórios e o download dos dados?
EXPLICAÇÕES - Avaliar a disponibilidade das informações no Portal da Transparência utilizando Planilha de Gastos ou Despesas (considerar válido se os dados estiverem em outro site, desde que exista um link no portal de transparência que aponte direto para a página de gravação e *downloads* disponíveis). Esse pode ser o caso das cidades que apresentam um portal de Banco de Dados.
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

1.1.8 Tem acessibilidade para pessoas com deficiência?
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

1.1.9 O portal possui um *layout* amigável?
EXPLICAÇÕES -- Como *layout* amigável entenda-se um site com informações claras, atalhos/*links* visíveis, letra de fácil leitura, etc.
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

1.1.10 O portal de transparência do município disponibiliza informações e dados atualizados?
Consideram-se informações e dados atualizados aquelas com menos de 30 dias de sua ocorrência ou realização.
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

1.2 Conteúdos
1.2.1 O site PRINCIPAL da Prefeitura ou o portal de transparência informa a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal (secretarias, autarquias e empresas públicas) em uma única página (por exemplo, uma lista)?
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

1.2.2 O site PRINCIPAL da Prefeitura ou o portal de transparência divulga o Plano Diretor do Município vigente?
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

1.2.3 O portal de transparência da Prefeitura contém o Plano Plurianual (PPA) vigente?
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

1.2.4 O portal de transparência da Prefeitura contém a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) vigente?
 Sim
 Não
 Em partes

1.2.5 O portal de transparência da Prefeitura contém a Lei Orçamentária Anual (LOA) vigente?
 Sim
 Não
 Em partes

1.2.6 O portal de transparência da Prefeitura divulga as licitações (editais, resultados e contratos públicos)?
 Sim
 Não
 Em partes

1.2.7 Há no portal de transparência a lista anual consolidada dos fornecedores da Prefeitura, com nome, CPF/CNPJ e valor do contrato?
 Sim
 Não
 Em partes

1.2.8 No portal de transparência há uma lista consolidada dos convênios/ termos de parceria da Prefeitura (convenente e concedente)?
EXPLICAÇÕES- A lista deverá apresentar:
1 - Número do Convênio;
2 - Situação;
3 - Objetivo;
4 - Órgão
Superior / Concedente;
5 - Convenente;
6 - Valor Conveniado;
7 - Valor Liberado;
8 - Início da Vigência;
9 - Fim da Vigência;
10 - Contrapartida;
11 - Data da Última Liberação;
12 - Valor da Última Liberação
Modelo Portal da Transparência: http://bit.ly/1rq6Xss
- Não divulga nenhuma informação – nota 0;
- Divulga lista com parte dos itens listados acima – nota 0,50;
- Divulga lista com os 12 itens – nota 1.
 Sim
 Não
 Em partes

1.2.9 No portal de transparência constam relações de bens e imóveis (próprios e alugados) do município?
 Sim
 Não
 Em partes

1.2.10 No portal de transparência há divulgação da relação da frota de veículos automotores (carros, ônibus, motos, caminhões, tratores em geral, vans, entre outros) pertencentes e alugados à Administração Pública Municipal, a placa e o vínculo administrativo?
 Sim
 Não
 Em partes

1.2.11 O portal de transparência publica receitas e despesas?
 Sim
 Não
 Em partes

1.2.12 Há relação atualizada e completa de funcionários (concursados e comissionados) e suas respectivas remunerações?
EXPLICAÇÕES - Buscar:
- Nome do Funcionário;
- Número de identificação funcional;
- CPF ocultando os 3 primeiros dígitos e os dígitos identificadores;
- Órgão/entidade de Origem (no caso de servidor cedido);
- Origem/Vínculo (Direta ou indireta);
- Cargo e função;
- Lotação;
- Regime Jurídico;
- Ata de nomeação ou contratação;
- Data da publicação do ato de nomeação;
- Cargo efetivo permanente;
- Remuneração Individualizada;
- Jornada de trabalho;
- Carga horária

A lista deve incluir os funcionários públicos concursados ou comissionados.
- Sim, se apresentar todos os itens –nota 1;
- Parcial, se apresentar pelo menos nome, cargo e remuneração – nota 0,5;
- Caso não apresente pelo menos nome, cargo e remuneração - nota 0.

 Sim
 Não
 Em partes

1.3 Algumas informações vistas mais detalhadamente

1.3.1 Orçamento
1.3.1.1 As despesas são detalhadas como pedem a Lei 101/2000 e a Lei Comp. 131/2009?
Informações de despesa devem conter:

a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo;
f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;
- Não apresenta as despesas – nota 0;
- Apresenta detalhamento de pelo menos três dos itens obrigatórios – nota 0,5;
- Apresenta quatro ou mais dos itens obrigatórios – nota 1.
 Sim
 Não
 Em partes

1.3.1.2 As informações sobre receitas e despesas são disponibilizadas em tempo real?
EXPLICAÇÕES- Verificar a data da última atualização. Por tempo real entenda até o dia útil subsequente à data do registro contábil.
 Sim
 Não
 Em partes

1.3.1.3 Há divulgação de relatório de prestação de contas anual?
 Sim
 Não
 Em partes

1.3.2 Licitações
1.3.2.1 A plataforma de licitações possui a identificação do status das licitações (abertas, em andamento, já realizadas, etc.)?
 Sim
 Não
 Em partes

1.3.2.2 A plataforma de licitações publica a documentação completa de suas fases (edital, atas, impugnações, recursos, decisões, contrato administrativo, nota de empenho, nota fiscal de serviços ou de entrega de bens, aditivos, etc.)?
 Sim
 Não
 Em partes

1.3.2.3 Há a publicação da relação de pessoas físicas e/ou jurídicas impedidas de participar de licitação ou contratar?
EXPLICAÇÕES - Não considerar se a lista não possuir no mínimo CPF e/ou CNPJ da empresa. A prefeitura pode Indicar um documento em outro site, como a lista de empresas impedidas de participar de licitação do governo federal ou estadual, mas o link para esse documento deve estar explicitamente divulgado.

 Sim
 Não
 Em partes

1.3.2.4 A plataforma de licitações consta a íntegra dos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitações?
EXPLICAÇÕES- Devem estar dentro do processo da licitação (na página de licitações). Deve haver item um fixo na página que permita visualizar se esse recurso foi utilizado ou não.
 Sim
 Não
 Em partes

1.3.3 Pessoal
1.3.3.1 A plataforma de pessoal contém relação sobre a contratação de servidores temporários e com salário?
EXPLICAÇÕES - A lista deve conter os funcionários temporários, isto é, com contrato de trabalho por tempo pré-determinado.
 Sim
 Não
 Em partes

1.3.3.2 No portal de transparência consta a relação mensal dos pagamentos de diárias (com destino e motivo da viagem) ou adiantamento de despesas?
EXPLICAÇÕES
- Se divulgar a lista consolidada de gastos da prefeitura, atribua nota 1;
- Se divulgar a lista, mas distribuído pelas secretarias, atribua pontuação parcial 0,5;
- Se não divulgar informação, atribua nota "zero" (0)
 Sim
 Não
 Em partes

1.3.3.3 No portal de transparência consta a relação mensal de contratação ou uso, fora da cidade, de serviço/transporte aéreo/fluvial/terrestre com informações sobre destino e motivo da viagem?
EXPLICAÇÕES:
- Se divulgar a lista consolidada de gastos da prefeitura - nota 1;
- Se divulgar a lista, mas distribuído pelas secretarias - nota 0,5;
- Se não divulgar informação – nota 0
 Sim
 Não
 Em partes

2 Bloco referente aos portais da Lei Acesso à Informação (LAI)

2.1. A Prefeitura possui uma ferramenta específica para o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)?
EXPLICAÇÕES - Avalia-se o e-SIC como um serviço exclusivo, não considerando válidos os canais de ouvidoria ou fale conosco, por exemplo.
 Sim

 Não
 Em partes

2.2. Há link de acesso ao e-SIC/canal de informação está disponível na página principal da Prefeitura?
 Sim
 Não
 Em partes

2.3 O site que recebe pedidos de acesso à informação contém algum tipo orientação de como utilizar o E-SIC e/ou serviço de informação online?
 Sim
 Não
 Em partes

2.4 O cadastramento ou formulário de pedido ao acesso à informação exige SOMENTE nome, documento e contato (e-mail/telefone ou endereço)?
EXPLICAÇÕES- Não, se admite que exija mais do que isso. Se exigir, é 0. Outros itens podem aparecer no formulário, mas o seu não preenchimento não poderá impedir o registro do pedido de informação.
 Sim
 Não
 Em partes

2.5. Há no site oficial um modelo de formulário para pedido de informações e recursos?
EXPLICAÇÕES - O modelo esperado é para realizar pedido de forma presencial ou via e-mail (não é o formulário para consulta online - formulário padrão de serviços fala conosco ou mesmo formulários da LAI destinados apenas ao preenchimento online).
 Sim
 Não
 Em partes

2.6 O site oficial da prefeitura que recebe pedidos de acesso à informação fornece um número de protocolo imediatamente nas solicitações feitas *online*?
 Sim
 Não
 Em partes

2.7 O número de protocolo fornecido permite o acompanhamento posterior da solicitação?
 Sim
 Não
 Em partes

2.8 Os pedidos de informação são respondidos dentro do prazo de 20 dias que consta na Lei 12.571/2011?
 Sim
 Não
 Em partes

2.9 O site oficial da prefeitura que recebe pedidos de acesso à informação contém orientação sobre como proceder nos casos em que o pedido de informação é negado?
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

2.10 Existe uma Comissão Recursal Municipal ou instância para se encaminhar recursos relativos aos pedidos de informação negados?
EXPLICAÇÕES - Essa comissão pode ser chamada de Terceira Instância, Comissão Mista de Julgamento, Comissão de Avaliação entre outros nomes. Avaliar se é possível saber da comissão pelo site oficial da Prefeitura e não por busca em jornais.
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

2.11 Há informações sobre outras formas de atendimento (telefone, presencial) e sobre seu funcionamento?
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

2.12 Informa as possíveis sanções para o caso de servidores públicos que não cumprem com a LAI?
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

2.13 O site ou as orientações de como usar disponibilizam informações sobre os diferentes níveis de sigilo?
☐ Sim
☐ Não
☐ Em partes

APÊNDICE C. Questionário sobre os portais de transparência e de acesso à informaçãoenviado para os Observatórios Sociais com Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Explicações sobre a Pesquisa

Prezado (a) Senhor (a) responsável pelo Observatório Social

O Sr.(a) está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa intitulada: "Os portais de acesso a informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a *accountability* os municípios" e está sendo desenvolvida por Claudio Augusto Ferreira Di Marco, aluno de pós-graduação orientado pela Prof(a). Dr(a). Eliana Tadeu Ter, pesquisador do Programa de Mestrado em Administração da Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" - Universidade de São Paulo.

Na qual, como parte da pesquisa, visamos estudar como os portais de transparência dos municípios sedes de Regiões de Governo do estado de São Paulo estão oferecendo as informações sobre os gastos públicos, bem como se tais portais realmente têm um funcionamento capaz de permitir com que os cidadãos possam se informar e fiscalizar a gestão pública.

O motivo que nos leva a estudar tal assunto, será construir um panorama da situação dos meios de publicização da gestão pública municipal para se verificar se têm sido capazes de cumprir o que se espera para a real efetivação da *accountability* no Brasil, bem como identificar os casos bem sucedidos para servirem de modelos aos demais municípios, bem como identificar os casos mal sucedidos e apontar modificações a fim de aumentar a eficiência e qualidade dos serviços.

Para este estudo adotaremos o procedimento de aplicação de formulários com perguntas direcionadas a questões que possam verificar como sua entidade faz uso dos portais de transparência e de acesso à informação de seu município, a utilidade dos portais nos seus objetivos (fiscalização de recursos públicos) e também sobre o tipo de informação que é publicizada nesses sites.

Tal pesquisa não apresenta nenhum risco ao voluntário, visto que não o expõem a nenhum tipo de perigo, pois as informações a serem obtidas devem ser de domínio público.

Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. Você será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou não deste estudo, pois poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento, somente não submetendo o formulário na etapa final. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador. O pesquisador irá tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo.

Os resultados da pesquisa estarão à sua disposição quando esta for finalizada. Seu nome ou o material que indique sua participação não será liberado sem a sua permissão. O (A) Sr (a) não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento será arquivado pelo pesquisador responsável, mesmo que na forma digital, após sua aceitação.

Caso haja algum dano decorrente da execução deste questionário, o pesquisador assumirá a responsabilidade pelo mesmo.

Você poderá buscar informações no CEP-ESALQ, através do endereço e telefones a seguir:

Comitê de Ética em Pesquisa - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"
Universidade de São Paulo
Av. Pádua Dias, 11 - Cx. Postal 9 - Piracicaba - SP
Tel: (19) 3429-4100

Ou através dos pesquisadores responsáveis, através do contato:

Pesquisador responsável
Nome: Claudio Augusto Ferreira Di Marco
Endereço: Rua São Paulo, nº 104, Centro, Conchal – SP. CEP 133835-000
Telefone: 19 3866-1492. Celular/What'sApp 19 991 082 196
E-mail: ferreira_dm@usp.br

Orientadora do Pesquisador responsável
Nome: Prof(a). Dr(a). Eliana Tadeu Terci
E-mail: etterci@usp.br

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento que achar necessário.

Por se tratar de um questionário que pode ter sua resposta enviada por e-mail, sua assinatura digital ou envio por e-mail institucional da associação servirá como documento de consentimento e continuidade no questionário.

Aceito as condições estabelecidas neste termo:
( ) Sim ( ) Não

_____
Assinatura do responsável estatutário do Observatório Social de:_____

Pesquisador responsável
Nome: Claudio Augusto Ferreira Di Marco
Endereço: Rua São Paulo, nº 104, Centro, Conchal – SP. CEP 133835-000
Telefone: 19 3866-1492. Celular/What'sApp 19 991 082 196
E-mail: ferreira_dm@usp.br:

Orientadora do Pesquisador responsável
Nome: Prof(a). Dr(a). Eliana Tadeu Terci

Comitê de Ética em Pesquisa - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz"
Universidade de São Paulo
Av. Pádua Dias, 11 - Cx. Postal 9 - Piracicaba - SP
Tel: (19) 3429-4100

Questionário

1: A entidade conhece os portais de Transparência e de Acesso à Informações de sua cidade?
☐ Sim
☐ Não

2: Acessar e usar tais portais faz parte das atividades da entidade?
☐ Sim
☐ Não

3: Tais portais auxiliam no trabalho da entidade?
☐ Sim
☐ Não
☐ Depende. Explique, por favor:

4: O acesso e a busca de informações e dados nos portais é algo fácil de se fazer?
☐ Sim
☐ Não
☐ Depende.
Explique a sua resposta, por favor:

5: A Linguagem utilizada nos portais é acessível?
☐ Sim
☐ Não

6: Qualquer pessoa pode utilizar e entender as informações disponibilizadas nesses portais?
☐ Sim
☐ Não
☐ Depende.
Explique a sua reposta, por favor:

7: As informações disponibilizadas nos portais realmente auxiliam na fiscalização do município pela população?
☐ Sim
☐ Não
☐ Indiferente

8: A população em geral sabe sobre a existência desses portais e também sobre as informações que eles contém?

☐ Sim
☐ Não
☐ Não sei responder

9: Tais portais são bem divulgados pela Prefeitura?
☐ Sim
☐ Não

10: 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)
☐ Sim
☐ Não
☐ Não sei responder

11: Caso você tenha feito, foi fácil realizar o pedido?
☐ Sim
☐ Não
☐ Depende. Explique por favor:

12: A resposta lhe trouxe o que você desejava saber?
☐ Sim
☐ Não
☐ Depende. Explique por favor:

13: 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)?
☐ Sim
☐ Não.

14: 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)