

REVISTA
CADERNOS DE
FINANÇAS PÚBLICAS
01 | 2022



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

André Afonso Tavares

RESUMO

O trabalho envolveu a temática do exercício do controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação, tendo por base a concepção de democracia e cidadania participativa consagrada a partir da promulgação da CRFB/88, bem como sob o prisma do governo digital e aberto em prol da transparência das informações públicas. O problema norteador da pesquisa consistiu em analisar de que maneira os portais digitais mantidos pelos municípios membros da Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) cumprem com os requisitos de informação, assim levantados pelo que dispõe a legislação correlata e pela análise empírica do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), de forma a verificar se produzem transparência, a partir da ideia de comunicação, e, por conseguinte, possibilitam materialmente o exercício do controle social das políticas públicas nas áreas de saúde e educação. A pesquisa teve enquanto hipótese que os portais digitais mantidos pelos municípios membros da Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) não cumprem com a totalidade dos requisitos de informação, extraídos após análise acerca da legislação pertinente, bem como análise empírica do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC). O trabalho teve enquanto objetivo geral investigar a forma pelo qual os portais digitais mantidos pelos municípios associados à Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) cumprem com os requisitos de informação, devidamente levantados a partir da legislação aplicável e pela análise da experiência do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) e, assim, verificar se produzem transparência e, por conseguinte, tornam materialmente possível o exercício do controle social das políticas públicas nas áreas de saúde e educação. Visando ao alcance do objetivo geral, foram delimitados três objetivos específicos, que correspondem, respectivamente, aos três capítulos do desenvolvimento desse trabalho, quais sejam: analisar o controle social de políticas públicas a partir da concepção de democracia participativa; compreender o surgimento das novas tecnologias

e da democracia digital, do governo digital e aberto no Brasil, bem como da cibertransparência a partir da ideia de comunicação; por fim, analisar, considerando os requisitos de informação levantados por meio da análise da legislação que rege a matéria em conjunto com a análise empírica do controle externo realizado pelo TCE-SC, a forma pela qual os portais digitais dos municípios membros da AMESC produzem transparência e, assim, tornam possível o controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação, bem como apresentar pressupostos legais, técnicos e operacionais para reformulação da transparência municipal a partir da concepção de governo digital e aberto. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, já os métodos de procedimento foram o monográfico e o comparativo. A pesquisa se utilizou das técnicas de pesquisa bibliográfica e de documental indireta.

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

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	O GOVERNO DIGITAL E ABERTO COMO PLATAFORMA PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PRESSUPOSTOS PARA REFORMULAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL	9
2.1	REQUISITOS DE INFORMAÇÃO PARA A TRANSPARÊNCIA QUE POSSIBILITE MATERIALMENTE O EXERCÍCIO DE CONTROLE SOCIAL NAS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO TCE-SC	10
2.2	ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS INFORMAÇÕES LEVANTADAS, A LEGISLAÇÃO E AQUELAS DISPONIBILIZADAS ELETRONICAMENTE PELOS MUNICÍPIOS ASSOCIADOS À AMESC	28
2.3	A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA A PARTIR DE DIRETRIZES LEGAIS, TÉCNICAS E OPERACIONAIS: PRESSUPOSTOS DE UMA PROPOSTA DE GOVERNO DIGITAL E ABERTO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	41
3	CONCLUSÃO	59
	REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

Necessário também deixar claro que o conceito de transparência utilizado nesta pesquisa é obtido a partir da ideia de informação que produz comunicação entre governantes e governados. Nessa linha, tem-se que o mero acesso formal aos documentos ou aos dados técnicos, sem que haja facilidade do acesso, compreensão a partir da adoção de linguagem comum, bem como disposição da informação à sociedade de forma padronizada e/ou sistematizada, em razão de não produzir comunicação, também não resulta em transparência no sentido aqui trabalhado.

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

A utilização de novas tecnologias da informação e comunicação - NTICs, no âmbito da Administração Pública, quando aplicadas em prol da transparência e do acesso à informação pública, a partir de um diálogo entre direito e a engenharia de software, tem o condão de possibilitar materialmente o exercício do controle social de políticas públicas, com o desenvolvimento de portais digitais dos entes públicos que de fato produzam comunicação entre governantes e governados.

O diferencial da presente dissertação está na tentativa de romper com a tradicional divisão científica ressaltada por Gomes¹ (2018) quanto à aplicação das tecnologias do cenário jurídico, onde

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

de um lado se encontram aqueles que se dedicam ao tema do governo digital e de outro estão os que se concentram na temática da democracia digital, uma vez que, consoante se demonstrará, tanto a democracia digital quanto o governo digital possuem relação simbiótica no tocante à realização material do exercício do controle social de políticas públicas.

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

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

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

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

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

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

De igual modo, enfatiza-se que os órgãos de controle externo responsáveis pela fiscalização das contas municipais, especialmente, os Tribunais de Contas dos Estados, acumulam tanto a fiscalização da própria gestão estadual quanto acerca dos municípios em suas circunscrições, tendo em

2 “A busca da reconexão à democracia digital, por parte de aplicações e campos em crescente autonomização, poderá se transformar numa contratendência importante na área de e-democracia. Essa necessidade já tem sido particularmente sentida na área do governo digital, onde uma considerável concentração de atenção em prestação de serviços eletrônicos ou em soluções digitais para smart cities e smart government tende a levar a uma desconexão com a e-democracia e seus requisitos [...] Com isso se fortalece a tendência a forçar a introdução de critérios democráticos em iniciativas e projetos de e-governo para reconduzir, por exemplo, soluções e aplicações digitais de prestação de serviços públicos à e-democracia” (GOMES, 2018).

vista que a Constituição Federal, em seu artigo 31, parágrafo 4º, vedou a criação de novos Tribunais de Contas Municipais.

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

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

Enquanto questão a ser respondida, a pesquisa em tela concentrar-se-á na resolução da seguinte indagação: *De que maneira os portais digitais mantidos pelos municípios membros da Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) cumprem com os requisitos de informação, assim levantados pelo que dispõe a legislação correlata e pela análise empírica do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), de forma a verificar se produzem transparência, a partir da ideia de comunicação, e, por conseguinte, possibilitam materialmente o exercício do controle social das políticas públicas nas áreas de saúde e educação?*

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

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

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

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

Os requisitos de informação, assim entendidos enquanto informações necessárias para realização do controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação, serão levantados a partir do que dispõe a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e seus respectivos regulamentos acerca da transparência ativa, bem como da análise minuciosa de todos os processos de auditoria operacional conduzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) na esfera municipal e nas áreas de saúde e educação.

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

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

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

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

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

Já a pesquisa documental será realizada por meio da consulta pública ao portal eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina aos processos de auditoria operacional realizados no âmbito municipal nas áreas de saúde e educação, bem como aos atuais sítios eletrônicos oficiais dos Poderes Executivo e Legislativo mantidos pelos municípios associados à Associação de Municípios do

Extremo Sul Catarinense – AMESC, ao total, de quinze, quais sejam: Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Ermo, Jacinto Machado, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio, Timbé do Sul e Turvo, para análise das informações disponibilizadas por meio da transparência ativa eletrônica referente às políticas públicas nas áreas de saúde e educação.

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

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

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

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

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

Importante ressaltar que o estudo empírico realizado ocorreu anteriormente à publicação da Lei n. 14.129, publicada em 30 de março de 2021 - Lei do Governo Digital (LGD), a qual, inclusive, depende de incorporação, no âmbito municipal, por meio de instrumento normativo próprio.

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

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

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

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

O segundo consistirá numa análise comparativa entre as informações levantadas no primeiro tópico em relação ao que dispõe a legislação que trata de transparência ativa, em especial, a Lei de Acesso à Informação, bem como aos sítios digitais mantidos pelos poderes Executivo e Legislativo dos municípios associados à AMESC, a fim de verificar se as informações estão totalmente, parcialmente ou ausentes nos respectivos portais e, por conseguinte, avaliar e apresentar o estado atual da transparência ativa desses municípios no contexto do governo digital e aberto, e, principalmente, do controle social de políticas públicas.

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

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

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

Cumprido salientar que foi escolhida a espécie auditoria operacional por entender ser a mais adequada para o tratamento do objeto da pesquisa em tela, isto é, controle social de políticas públicas,

uma vez essa natureza de auditoria consiste na avaliação sistemática de programas, projetos, atividades e sistemas governamentais e tem por objetivo examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia e efetividade dos programas e projetos governamentais (SILVA, 2018, p. 13).

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

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

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

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

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

A escolha do recorte do objeto para análise tão somente das políticas públicas nas áreas de saúde e educação se deu em razão de sua materialidade no orçamento público dos municípios da AMESC, conforme se vislumbra pela tabela 1, além de serem as áreas em que a Constituição prevê percentuais mínimos de aplicação³ quanto à receita corrente líquida (RCL)⁴, conforme artigo 212, da CRFB/88, e artigo 77, III c/c § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e, assim, constituírem, no caso de seu descumprimento, hipóteses autorizadoras de intervenção no município, segundo o artigo 35, inciso III, da CRFB/88, bem como da própria essencialidade desses serviços públicos, sem prejuízo da importância das demais áreas.

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

3 Quanto aos percentuais mínimos de aplicação, consoante TCE/SC (2020), no que se refere às “despesas com educação, segundo o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, os Municípios deverão aplicar, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos, compreendida a proveniente das transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Já quanto às “despesas com Saúde, conforme disposto no artigo 77, III c/c § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os Municípios deverão aplicar, no mínimo, 15% da receita proveniente de impostos, compreendida a proveniente das transferências constitucionais, nas ações e serviços públicos de saúde” (TCE-SC, 2020).

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

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

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

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

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

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

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

Consulta de Processos Online

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

Pesquisa Básica
Pesquisa Avançada
Pesquisa Textual

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

Ano:

Esfera:

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

Interessado:

Procurador:

Assunto:

Tipo de Processo:

Unidade Gestora Municipal:

Unidade Gestora Estadual:

Situação: Em Trâmite Todos

Não sou um robô
 

reCAPTCHA
Privacidade - Termos

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

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

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

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

Consulta de Processos Online

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

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

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

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

Consulta de Processos Online

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

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

A partir desse levantamento preliminar dos processos, passou-se ao acesso desses processos de auditoria operacional na íntegra, bem como a identificação das informações que foram necessárias

para que a equipe de auditoria da Corte de Contas Catarinense pudesse responder às questões de auditoria fixadas.

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

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

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

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

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

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

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

PROCESSOS N. (UNIDADES GESTORAS ENVOLVIDAS)	RLA-09/00594179 (Município de Biguaçu); RLA-09/00594845 (Município de São José/SC); RLA- 09/00594764 (Município de Palhoça).
INTERESSADA	Secretaria Estadual de Saúde de Santa Catarina (SES) ⁵

⁵ Consoante a Portaria n. 648/GM/2006, com fulcro na Lei n. 8.080/90 (Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde/SUS, o papel da Secretária do Estado da Saúde (SES) é o de prestar assessoria técnica aos municípios no processo de implantação e ampliação da Estratégia da Saúde da Família, além de supervisão técnica, que deve avaliar e divulgar os resultados alcançados (TCE-SC, 2020).

OBJETIVO DA AUDITORIA OPERACIONAL	Avaliar a execução do Programa Estratégia de Saúde da Família (ESF) ⁶
PERÍODO DE REALIZAÇÃO	Outubro de 2009 a fevereiro de 2010
QUESTÕES DE AUDITORIA FIXADAS PARA O ESCOPO DO TRABALHO	<ul style="list-style-type: none"> a) O município está promovendo as ações e os serviços de Atenção Básica de Saúde preconizados pela ESF? b) Secretária de Estado da Saúde (SES) está realizando monitoramento e avaliação do desenvolvimento da ESF? c) A ESF está proporcionando aos usuários do município o acesso à saúde na Atenção Básica?
ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA	<ul style="list-style-type: none"> a) Realização de visitas in loco; b) Pesquisas documentais; c) Levantamento de informações contidas em bancos de dados governamentais (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), Centro de Informática e Automação de Santa Catarina (CIASC) e Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão do TCE-SC (e-Sfinge)); d) Realização de questionários (postal e aplicado por entrevistador).
PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA	<ul style="list-style-type: none"> a) Deficiências na infraestrutura das UBSs; b) Oferta irregular de itens farmacêuticos e métodos contraceptivos; c) Equipes de Saúde da Família incompletas ou responsáveis por número de famílias acima do recomendado pelo Ministério da Saúde; d) Preponderância do sistema tradicional de atenção à saúde; e) Ausência de procedimento sistematizado para supervisão das atividades das Equipes de Saúde da Família pela SMS; f) Alocação dos recursos da saúde não prioriza a Estratégia Saúde da Família; g) Deficiências na execução do monitoramento e avaliação da ESF pela SES; h) Fragilidade na formação do vínculo entre as equipes e a comunidade; i) Oferta dos serviços de saúde referenciados pela ESF não atende à demanda e UBSs não disponibilizam o acesso à Atenção Básica em horários alternativos;
INFORMAÇÕES MUNICIPAIS* UTILIZADAS PARA O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCE-SC	<ul style="list-style-type: none"> a) Localização e quantitativo de UBSs no município com registros fotográficos; b) Condições físicas e estruturais das UBS, com registros fotográficos; c) Disponibilidade dos materiais e equipamentos; d) Disponibilidade de itens farmacêuticos para a distribuição e atendimento de urgência, além de métodos contraceptivos; e) Disponibilidade de medicamentos; f) Composição, quantitativos e forma de contratação da equipe de saúde da família; g) Quantitativo de famílias atendidas por equipe; h) Quantitativos de atendimentos classificados como prevenção, promoção e recuperação dos usuários; i) Disponibilidade de cursos de capacitação introdutória e permanente; j) Disponibilidade de atividades educativas continuadas para grupos populacionais; k) Existência de avaliação de desempenho das equipes; l) Sistema de registro de frequência (ponto) das equipes;

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

*Não se incluiu informações de responsabilidade estadual, pois não está no escopo da presente dissertação.	m) Quantitativo de recursos federal e estadual recebidos pelo município; n) Discriminação detalhada da aplicação dos recursos orçamentários na ESF; o) Horários de atendimento e funcionamento; p) Prazo de realização de exames; q) Prazos de marcação de consultas por especialidade, contendo os dias de espera.
---	---

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

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

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

PROCESSOS N. (UNIDADES GESTORAS ENVOLVIDAS)	RLA-15/00146606 (Município de Araquari/SC); RLA-15/00146517 (Município de Canoinhas/SC); RLA-15/00146860 (Município de Florianópolis/SC); RLA-15/00146789 (Município de Joinville/SC); RLA-14/00675828 (Secretaria de Estado da Saúde de SC – SES).
RECURSOS ENVOLVIDOS - Despesas por subfunções: Atenção Básica e Assistência Hospitalar e Ambulatorial (2011-2013)	R\$ 23.915.780,11 (Município de Araquari/SC); R\$ 63.343.808,77 (Município de Canoinhas/SC); R\$ 523.238.024,27 (Município de Florianópolis/SC); R\$ 639.382.739,57 (Município de Joinville) e R\$ 2.367.694.674,10 (SES).
OBJETIVO DA AUDITORIA OPERACIONAL	Avaliar aspectos relacionados ao atendimento, ao acesso à infraestrutura e à resolutividade da atenção básica para os cidadãos usuários e se a gestão da atenção básica, nas esferas federal, estadual e municipal proporciona qualidade dos serviços prestados.
PERÍODO DE REALIZAÇÃO	Junho a dezembro de 2014
QUESTÕES DE AUDITORIA FIXADAS PARA O ESCOPO DO TRABALHO	a) Como as Secretarias de Saúde atuam para promover a alocação/permanência, a formação e a educação permanente dos gestores e profissionais de atenção básica? b) Os estados e municípios possuem estrutura, indicadores e suporte de TI, de forma que o sistema de monitoramento e avaliação possa contribuir para o aprimoramento da gestão? c) O processo de planejamento de atenção básica reflete as necessidades da população, considera a articulação entre a atenção básica e os demais níveis de atenção à saúde e dispõe de recursos financeiros das três esferas federativas?

ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA	<ul style="list-style-type: none"> a) Pesquisa documental na internet, como artigos e notícias veiculadas e avaliação de documentos disponibilizados pela SES; b) Entrevistas; c) Elaboração de análise SWOT⁷, Diagrama de Verificação de Riscos (DVR), Análise Stakeholder⁸ e Diagrama de Ishikawa⁹; d) Visitas in loco; e) Questionários; f) Extração eletrônica de informações de banco de dados governamentais (Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde – CNES); g) Cruzamento eletrônico de dados.
PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA	<ul style="list-style-type: none"> a) Ausência de levantamento das necessidades de capacitação e formação dos gestores e profissionais da Atenção Básica e do Plano de Educação Permanente do Município; b) Insuficiência na oferta de cursos de capacitação para os profissionais que atuam na Atenção Básica; c) Deficiência na articulação entre Secretarias Municipais de Saúde – SMSs e SES na promoção e formação dos gestores e profissionais de saúde da Atenção Básica; d) Ausência de Plano de Carreira, Cargos e Salários que atenda os profissionais da Atenção Básica dos Municípios; e) Falta de ações que promovam a alocação e permanência dos profissionais na Atenção Básica; f) Falta de um diagnóstico das necessidades de alocação de pessoal das UBSs, em desacordo com o previsto na Portaria GM/MS n. 2.488 (Política Nacional de Atenção Básica – PNAB), de 21 de outubro de 2011, item 3.4, inciso XII; g) Ausência ou insuficiência de estruturas e equipes técnicas específicas das SES/SDRs/SMSs para monitoramento e avaliação (M&A) da Atenção Básica; h) Inexistência de indicadores de insumos e processos para realização de Monitoramento e Avaliação (M&A) da Atenção Básica, deficiência de sua utilização para o planejamento das ações de saúde e ausência de publicidade na internet dos instrumentos de planejamento; i) Insuficiência de estrutura de TI; j) Deficiências no processo de planejamento, o que não contribui para que seja participativo e compatível com as necessidades de saúde da população; k) Baixa participação dos Conselhos de Saúde nas discussões relativas ao planejamento, prejudicando o exercício do seu papel na execução das políticas de saúde; l) Precariedade dos instrumentos de pactuação e baixa adesão dos Estados ao Contrato Organizativo de Ação Pública de Saúde (COAP); m) Restrição do acesso da população aos outros níveis de atenção; n) Deficiências na integração entre os níveis de atenção; o) Deficiências no repasse estadual aos municípios para o financiamento tripartite da Atenção Básica; p) Contribuição do Estado com o financiamento tripartite da Atenção Básica aos municípios com um percentual inferior ao total dos recursos estaduais destinados à saúde;

⁷ SWOT - técnica de auditoria utilizada para enquadrar pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças relacionados a determinado programa de governo ou órgão/entidade (do inglês Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats). (TCE-SC, 2020)

⁸ A Análise Stakeholder permite identificar a forma apropriada de participação de todas as partes envolvidas em um programa ou projeto. Esta técnica é uma ferramenta de grande utilidade em avaliação de programa. (TCE-SC, 2020)

⁹ Diagrama de Ishikawa é uma ferramenta gráfica para o gerenciamento e o controle da qualidade. Possibilita estruturar hierarquicamente as causas potenciais de determinado problema, bem como seus efeitos. (TCE-SC, 2020)

	<p>q) Distribuição não equitativa aos municípios dos recursos federais e estaduais da saúde; r) Falta de atualização, pelas secretarias municipais de saúde, das informações sobre os profissionais no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES);</p>
<p>INFORMAÇÕES MUNICIPAIS* UTILIZADAS PARA O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCE-SC</p> <p>*Não se incluiu informações de responsabilidade estadual.</p>	<p>a) Número total de equipes e profissionais por categoria; b) Localização e quantitativo de UBSs no município com registros fotográficos; c) Infraestrutura das UBSs, registros fotográficos, número e estado das salas, quantidades de equipamentos de TI, computadores e impressoras; d) Detalhamento das despesas públicas por subfunções – Atenção Básica e Assistência Hospitalar e Ambulatorial; e) Legislação aplicável (Leis, decretos e portarias); f) Diagnóstico que contemple mecanismos formais para identificar as necessidades de capacitação dos profissionais que atuam na Atenção Básica; g) Disponibilidade e Quantitativo de Cursos de Capacitação realizados por profissional; h) Instrumentos técnicos e pedagógicos que facilitem o processo de formação e educação permanente dos membros das equipes de gestão e de atenção à saúde; i) Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS); j) Ações na promoção da alocação e permanência dos profissionais da atenção básica (incentivos à produtividade, valorização profissional); k) Levantamento/diagnóstico das necessidades de alocação de pessoal das UBSs; l) Estruturas e equipes técnicas para monitoramento e avaliação da Atenção Básica; m) Indicadores de insumos e processos para realização de monitoramento e avaliação da Atenção Básica, bem como instrumentos de planejamento e resultados; n) Estrutura de TI; o) Requisitos, as informações e os procedimentos utilizados de suporte para o levantamento das necessidades de saúde; p) Participação dos Conselhos de Saúde nas discussões relativas ao planejamento; q) Forma adotada para a promoção do acesso aos demais serviços prestados pela rede de atenção à saúde por meio de requisição (via Consórcio Intermunicipal, por exemplo); r) Quantidade de estabelecimentos estaduais ambulatoriais de médica e alta complexidade e de hospitais de média e alta complexidade no Estado de Santa Catarina; s) Fila de espera por exames e consultas especializados de média e alta complexidade; t) Repasse estadual e federal aos municípios para o financiamento tripartite da Atenção Básica; u) Informações atualizadas sobre os profissionais no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).</p>

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

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

O quadro 7 é referente à análise do processo de auditoria operacional n. RLA 18/00145362:

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

PROCESSO N.	RLA 18/00145362
UNIDADE GESTORA	Município de Guaramirim/SC
OBJETIVO DA AUDITORIA OPERACIONAL	Verificar se o município dispõe de ferramentas de planejamento e controle que promovam o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação
PERÍODO DE REALIZAÇÃO	2018
QUESTÕES DE AUDITORIA FIXADAS PARA O ESCOPO DO TRABALHO	a) A secretaria municipal de educação (SEMED) dispõe de ferramentas de planejamento e controle para cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação (PME), além das estratégias previstas nesse Plano? (dimensões eficiência e eficácia)
ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA	a) Análise SWOT; b) Diagrama de verificação de riscos; c) Análise documental d) Entrevistas e visitas in loco; e e) Levantamento de dados.
PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA	a) Inexistência de recursos específicos para a execução do PME, em desacordo com o art. 9º, da Lei (municipal) n. 4.252/2015; b) Não realização de monitoramento contínuo e avaliação periódica do PME pela SEMED, em desacordo com o art. 4º, I, da Lei (municipal) n. 4.252/2015; c) Divulgação restrita dos resultados do monitoramento do PME pela SEMED, em desacordo com o inciso I do parágrafo 1º do artigo 4º da Lei (municipal) n. 4.252/2015; d) deficiências na atuação do CME em relação ao PME, em desacordo com o art. 4º, ii e § 1º da Lei (municipal) nº 4.252/2015; art. 1º, caput e §§ 3º e 4º, art. 2º, i, g e art. 4º da Lei complementar (municipal) nº 10/2010; e) Redução na taxa de atendimento em creche da população entre 0 e 3 anos de idade, contrariando a meta 1 da Lei (municipal) n. 4.252/2015; f) Existência de crianças de 4 e 5 anos fora da escola, em desacordo com o art. 208, I e IV da Constituição Federal, art. 4º, I da Lei n. 9.394/1996 e meta 1 da Lei (municipal) n. 4.252/2015; g) Existência de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos fora da escola, em desacordo com o art. 208, I, da Constituição Federal, art. 4º, I da Lei n. 9.394/1996 e meta 2 da Lei (municipal) n. 4.252/2015; h) Inexistência de programa educacional para a correção da distorção idade/ano, em dissonância com a estratégia 2.18 da meta 2 da Lei (municipal) n. 4.252/2015; i) Baixo percentual de escolas e alunos com educação em tempo integral, em desacordo com o art. 34, parágrafo 2º, da Lei n. 9.394/1996 e meta 6 da Lei (municipal) n. 4.252/2015; j) Não alinhamento dos vencimentos mensais dos profissionais do magistério, definidos no plano de cargos e salários dos servidores municipais, com o piso salarial nacional profissional, em desacordo com o art. 206, VIII, da Constituição Federal, o art. 67, III da Lei n. 9.394/1996 e meta 16 da Lei (municipal) n. 4.252/2015; k) Alto índice de profissionais do magistério admitidos em caráter temporário, em desacordo com o art. 37, II, da Constituição Federal, art. 67, I, da Lei n. 9.397/1996 e estratégia 16.4 da Lei (municipal) n. 4.252/2015; l) Deficiência na gestão democrática do ensino público, em descumprimento aos art. 3º, VIII e 14 da Lei n. 9.394/1996 e arts. 2º, VI e 8º da Lei (municipal) n. 4.252/2015;

<p>INFORMAÇÕES MUNICIPAIS UTILIZADAS PARA O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCE-SC</p> <p>*Não se trata de informação de responsabilidade municipal, contudo foi incluída por ter sido utilizada para realização da auditoria.</p>	<p>a) Plano Nacional de Educação (disponível no site do Ministério da Educação – PNE em movimento: pne.mec.gov.br)*;</p> <p>b) Plano Municipal de Educação – PME com seus anexos, instituído por lei, com elaboração de metas e estratégias, bem como responsabilidades de monitoramento e avaliação para o alcance das metas;</p> <p>c) Lei orçamentária anual – LOA e Balanço orçamentário para análise das despesas fixadas, empenhadas, liquidadas e pagas com educação (função 12 - Educação);</p> <p>d) Legislação referente ao Conselho Municipal de Educação (CME);</p> <p>e) Planejamento (anual ou plurianual) da SEMED com as políticas e ações relacionadas às metas e estratégias do PME;</p> <p>f) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO do município;</p> <p>g) Plano Plurianual – PPA do município;</p> <p>h) Portaria que designa a Equipe técnica de monitoramento e avaliação do PME e relatórios de monitoramento;</p> <p>i) Resultados do monitoramento do PME pela SEMED e formas de divulgação – audiências ou consultas públicas¹⁰;</p> <p>j) Pautas e atas do CME;</p> <p>k) Relatórios de monitoramento realizado pelo CME;</p> <p>l) Lei n. 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)*;</p> <p>m) Dados das matrículas em creche de crianças até 3 anos de todas as redes de ensino no Município e a população oficial de crianças entre 0 e 3 anos de idade;</p> <p>n) Dados das matrículas na pré-escola de todas as redes de ensino no Município e a população oficial de crianças entre 4 e 5 anos de idade;</p> <p>o) Dados relativos à quantidade de alunos de idade entre 6 e 14 anos e à população oficial;</p> <p>p) Quantidade de vagas disponíveis em todas as redes de ensino e a demanda real;</p> <p>q) Número total de matrículas no ensino fundamental de todas as redes de ensino, número total de matrículas na educação em tempo integral no ensino fundamental, relação das escolas municipais contendo quantidade de turmas por série/ano e número de vagas;</p> <p>r) Lei n. 11.738/2008 – Lei do Piso Salarial Profissional Nacional*;</p> <p>s) Plano de Cargos e Salários dos Servidores Públicos Municipais/Magistério;</p> <p>t) Relação dos profissionais do magistério, com especificação da forma de vínculo com o município (efetivo, temporário, comissionado);</p> <p>u) Legislação que disciplina a gestão democrática da educação;</p> <p>v) Composição e escolha da diretoria escolar, do CME, da Associação de Pais e Professores (APP), do Conselho Deliberativo Escolar (CDE) e Grêmios Estudantil (GE);</p> <p>x) Legislação referente ao Sistema Municipal de Ensino (SISMEN);</p>
---	---

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

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

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

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

PROCESSO N.	RLA 15/00519054
UNIDADE GESTORA	Município de Anita Garibaldi/SC
OBJETIVO DA AUDITORIA OPERACIONAL	Efetuar um diagnóstico na educação que venha a subsidiar a Administração com informações que incrementem as políticas públicas na educação, visando, principalmente, o atingimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024 ¹¹ .
PERÍODO DE REALIZAÇÃO	31/08 a 04/09/2015
QUESTÕES DE AUDITORIA FIXADAS PARA O ESCOPO DO TRABALHO	<p>a) A infraestrutura das escolas oferece condições adequadas para o desenvolvimento do ensino?¹²</p> <p>b) O Município investe na formação/capacitação profissional, treinamento, atualização e valorização dos professores e gestores da rede municipal de educação e tem desenvolvido ações para promover a melhoria do seu desempenho?¹³</p> <p>c) O Município tem melhorado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB¹⁴, estabelecido no “Compromisso Todos pela Educação – Ministério da Educação”, nas avaliações de 2009, 2011 e 2013?¹⁵</p> <p>d) O Município apoia e incentiva a participação dos conselhos que atuam na educação básica e assegura condições para a gestão democrática da educação?¹⁶</p> <p>e) Qual o grau de universalização da educação nas creches (crianças até 3 anos), pré-escola (de 4 a 5) e ensino fundamental (de 6 a 14 anos)?¹⁷</p>

11 A efetividade dos serviços de educação requer uma estratégia de longo prazo direcionada às necessidades das gerações presentes e futuras, ancorada constitucionalmente sob a perspectiva de universalização da prestação e ampliação do seu financiamento, razão pela qual, no intento de cumprir a Constituição, foi aprovada, promulgada e publicada a Lei (federal) n. 13.005, de 25/06/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024. O PNE constitui um paradigma para a melhoria da qualidade da educação brasileira, pois trata de uma política de Estado decenal na área de educação, a partir de suas 10 (dez) diretrizes, 20 (vinte) metas e 254 (duzentos e cinquenta e quatro) estratégias, as quais abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior, subordinando os demais planos estaduais, do Distrito Federal e municipais de educação. (TCE/SC, 2017, p. 1131-1132)

12 Questão relacionada à Meta 6 do PNE.

13 Questão relacionada às Metas 16 e 18 do PNE.

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

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

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

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

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

15 Questão relacionada à Meta 7 do PNE.

16 Questão relacionada à Meta 19 do PNE.

17 Questão relacionada à meta 1 e 2 do PNE.

<p>ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA PARA COLETA DE DADOS</p>	<p>a) Análise de documentos; b) Levantamento de dados no website www.inep.gov.br; c) Entrevistas com a secretária de educação, diretores, professores, funcionários e alunos das escolas municipais, motoristas dos veículos escolares e presidentes do Conselho do FUNDEB, Conselho Municipal de Alimentação Escolar e Conselho Municipal da Educação; d) Visitas in loco às escolas e ao Conselho Tutelar; e) Observações diretas; f) Registros fotográficos; g) Audiência pública.</p>
<p>PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES (ACHADOS) DA EQUIPE DE AUDITORIA</p>	<p>a) Deficiências na infraestrutura¹⁸ das escolas que compõe a rede municipal de ensino de Anita Garibaldi; b) Transporte escolar precário, com total falta de segurança e a precariedade dos ônibus escolares colocados à disposição dos estudantes; c) Ausência de investimento em treinamento e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, especialmente aqueles voltados à educação inclusiva, em afronta aos artigos 3º, VII, e 67, II, da Lei n. 9.394/1996 c/c art. 27, da Lei n. 13.146/2015; d) Ausência de plano de carreira e remuneração do magistério em que o piso salarial seja fixado como vencimento inicial da carreira, em observância ao disposto nos arts. 2º, parágrafo 1º, e art. 6º da Lei Federal n. 11.738/2008; e) A rede municipal de ensino de Anita Garibaldi não atingiu as metas projetadas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), nas avaliações de 2009, 2011 e 2013, referentes à segunda fase do ensino fundamental (9º ano); f) Queda de 88% (em 2011) para 74% (em 2013) na taxa de rendimento escolar (aprovação) dos alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental da rede municipal de ensino; g) Ausência de atuação efetiva e de reuniões ordinárias mensais do Conselho do FUNDEB, em afronta ao art. 9º da Lei municipal n. 1.748/2007; h) Ausências de pareceres do Conselho do FUNDEB, bem como fragilidade das informações constantes das atas que aprovaram as prestações de contas dos recursos daquele Fundo, em afronta ao art. 5º da Lei municipal n. 1.748/2007; i) Ausência de atuação efetiva e de reuniões ordinárias do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, em afronta ao art. 2º, parágrafo 6º, da Lei municipal n. 1.418/2001; j) Ausência de atuação efetiva e de reuniões ordinárias mensais do Conselho Municipal de Educação – CME, em afronta ao art. 2º, parágrafo 5º, Lei municipal n. 1.025/1991; k) Ausência de infraestrutura para funcionamento dos Conselhos, deixando o Município de atender os preceitos estabelecidos no artigo 24, parágrafo 10º, da Lei federal n. 11.494/2007 e artigo 17, VI, da Lei federal n. 11.947/2009; l) Ausência de capacitação aos membros dos Conselhos Municipais da Educação, com vistas às suas efetivas atuações, em consonância com a Meta 18.1 do Plano Municipal da Educação, aprovado pela Lei municipal n. 2.098/2015.</p>

18 A Diretoria de Controle dos Municípios do TCE/SC utilizou um estudo publicado em 2013 por pesquisadores da Universidade de Brasília – UnB e da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, com base em dados coletados pelo censo escolar 2011 e realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), intitulado “Uma escala para medir a infraestrutura escolar”, que determinou níveis de escalas quanto à infraestrutura escolar, classificando-as da seguinte forma: a) infraestrutura elementar; b) infraestrutura básica; c) infraestrutura adequada; d) infraestrutura avançada. Nesse rumo, de acordo com o estudo elaborado, a infraestrutura elementar compreende aspectos elementares para o funcionamento de uma escola, tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha. Trata-se de aspectos essenciais, elementares, para o funcionamento de um prédio escolar, sem quaisquer características específicas relacionadas ao processo ensino-aprendizado. A infraestrutura básica, além de possuir os aspectos elementares da escola classificatória inicial, contempla uma infraestrutura

<p>INFORMAÇÕES MUNICIPAIS UTILIZADAS PARA O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCE-SC</p> <p>*Não se trata de informação de responsabilidade municipal, contudo foi incluída por ter sido necessária para realização da auditoria.</p>	<p>a) Levantamento de informações referentes à população, índice de desenvolvimento econômico e social – IDH/PNUD, produto interno bruto – PIB, resultados obtidos pelo município quando das avaliações efetuados para o IDEB;</p> <p>b) Número de alunos matriculados por escola por ano letivo;</p> <p>c) Despesas liquidadas na educação, com detalhamento por elemento dos cinco itens que mais impactaram o total de gastos classificadas pela função 12 – Educação;</p> <p>d) Receitas de impostos e transferências em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de cumprimento do limite mínimo de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal;</p> <p>e) Informações junto à comunidade – colhidas através de audiência pública, que contou com público de 164 pessoas;</p> <p>f) Documentação da infraestrutura escolar por meio de fotografias, inclusive quanto à adequação da escola para atender estudantes com necessidades especiais;</p> <p>g) Sugestões para aperfeiçoamento da rede escolar obtida junto de professores, gestores e alunos;</p> <p>h) Existências de projetos e ações efetivas com vistas ao oferecimento de educação integral (igual ou superior a 7 horas diárias) visando ao atingimento da meta 6 do PNE;</p> <p>i) Informações quanto à planejamento pedagógico e relatório de comparecimento de nutricionista para controle do cardápio e da qualidade da merenda escolar, orientação às merendeiras e fiscalização da higiene e conservação dos alimentos;</p> <p>j) Existências de inventário e controle de estoque de materiais na escola;</p> <p>k) Registros por fotografias das condições físicas dos veículos disponíveis para o transporte escolar;</p> <p>l) Folha de pagamento da educação infantil/ensino fundamental;</p> <p>m) Relação de professores lotados na educação – disciplina e escola/efetivos;</p> <p>n) Relação de professores lotados na educação – disciplina e escola/ACTs;</p> <p>o) Relação de professores com pós-graduação;</p> <p>p) Existência de cursos oferecidos com formação, capacitação profissional, treinamento e atualização dos professores e gestores da rede municipal de educação;</p> <p>q) Plano de carreira e remuneração do magistério;</p> <p>r) Adesão à Avaliação de Alfabetização Infantil – PROVINCIA BRASIL; Simulado da Província Brasil; Adesão à Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA; Instituição do projeto Aceleração Distorção Idade/Série; Adesão ao Programa de Combate à Evasão Escolar – APOIA, proposto pelo MPSC;</p> <p>s) Existências de conselhos que pertençam ao Sistema Municipal de Ensino, atas de reuniões, relatórios e pareceres de atividades, fotografias das estruturas para funcionamento e capacitações aos membros;</p> <p>t) Dados de vagas disponíveis, preenchidas e de evasão escolar de alunos.</p>
--	---

Fonte: Adaptado pelo autor com base no processo de auditoria operacional n. RLA 15/00519054 realizado pelo

básica, típica de unidades escolares. Em geral, elas possuem: sala de diretoria e equipamentos como TV, DVD, computadores e impressora.

Já a adequada significa que a escola possui uma infraestrutura mais completa, o que permite um ambiente mais propício para o ensino e aprendizagem. Essas escolas possuem, por exemplo, espaços como sala de professores, biblioteca, laboratório de informática e sanitário para educação infantil. Há também espaços que permitem o convívio social e o desenvolvimento motor, tais como quadra esportiva e parte infantil. Além disso, são escolas que possuem equipamentos complementares como copiadora e acesso à internet.

Por fim, a infraestrutura avançada – no ponto de vista do estudo – é a mais robusta e mais próxima do ideal, com a presença de laboratório de ciências e dependências adequadas para atender estudantes com necessidades especiais. Este nível proporciona aos estudantes um ambiente escolar com infraestrutura adequada aos propósitos de uma educação de qualidade (TCE-SC, 2020).

Tribunal de Contas de Santa Catarina – TCE/SC.

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

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

PROCESSO N.	RLA 18/00145109 ¹⁹
UNIDADE GESTORA	Município de Canoinhas
OBJETIVO DA AUDITORIA OPERACIONAL	Verificar se o município dispõe de ferramentas de planejamento e controle que promovam o cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação – PME ²⁰ .
PERÍODO DE REALIZAÇÃO	2018 (abrangeu a análise do período de 2015 a 2018) ²¹
QUESTÕES DE AUDITORIA FIXADAS PARA O ESCOPO DO TRABALHO	O município dispõe de ferramentas de planejamento e controle para cumprimento das metas do PME, além de estratégias previstas neste Plano? (dimensões: eficiência e eficácia)
ESTRATÉGIA METODOLÓGICA ADOTADA PARA COLETA DE DADOS	<p>a) Pesquisa na internet e análise da legislação sobre o assunto em questão;</p> <p>b) Análise dos indicadores de cumprimento das metas do Plano Municipal de Educação (disponíveis no site do Ministério da Educação), que serviram de base para a elaboração da Matriz de Riscos, instrumento utilizado para a seleção dos municípios a serem auditados;</p> <p>c) Visita in loco para conhecimento da estrutura e dos atores envolvidos no âmbito municipal;</p> <p>d) Busca de informações e entrevistas com representantes dos seguintes órgãos e instâncias: Prefeitura Municipal de Canoinhas, Secretária Municipal de Educação, Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do PME; Conselho Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação.</p> <p>e) Técnicas de auditoria SWOT (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças) e DVR – Diagrama de Verificação de Riscos.</p>

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

20 Consoante TCE/SC (TCE-SC, 2020), “a Emenda Constitucional nº 59/2009 efetivou importante modificação na condição do Plano Nacional de Educação - PNE, que foi alterado de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (art. 87, §1º, das Disposições Transitórias da Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal (art. 214, da Constituição Federal). A Constituição Federal estabelece que o PNE tenha duração de dez anos, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. O PNE, instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014, determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional a serem cumpridas até 2024. São 20 metas e 254 estratégias que dizem respeito à garantia do direito à educação básica com qualidade, à universalização do ensino obrigatório, à valorização da diversidade, à valorização dos profissionais da educação e à ampliação do acesso ao ensino superior público. O Plano Estadual de Educação (PEE) de Santa Catarina, instituído pela Lei (estadual) nº 16.794, de 14/12/2015, em cumprimento ao art. 214 da Constituição Federal e ao art. 166 da Constituição Estadual, tem suas metas e estratégias alinhadas ao Plano Nacional de Educação, e, em articulação com os entes federados, propõe consolidar o Sistema Estadual de Educação de Santa Catarina. O Plano Municipal de Educação de Canoinhas, instituído pela Lei (municipal) nº 5.591, de 23 de junho de 2015, em concomitância com os Planos Nacional e Estadual, alinha suas diretrizes, metas e estratégias com vistas ao cumprimento do disposto no art. 8º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Nesse sentido, foram elaboradas 20 metas e 308 estratégias”.

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

<p>PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES (ACHADOS) DA EQUIPE DE AUDITORIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Inexistência de recursos específicos para a execução do PME; b) Não realização de monitoramento contínuo e avaliação periódica do PME pela SME; c) Divulgação restrita dos resultados do monitoramento do PME pela SME²²; d) Deficiências na atuação do CME em relação ao PME; e) Baixo índice de atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade na educação infantil; f) Inexistência de crianças de 4 a 5 anos de idade fora da escola; g) Existência de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade fora da escola; h) Percentual de alunos com distorção idade/ano acima do preconizado na meta 2 da Lei municipal; i) Inexistência de escolas e alunos com educação em tempo integral; j) Professores lecionando sem comprovação de formação específica na área; k) Alto índice de profissionais do magistério admitidos em caráter temporário; l) Deficiência na gestão democrática do ensino público.
<p>INFORMAÇÕES MUNICIPAIS UTILIZADAS PARA O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TCE-SC</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Plano Municipal de Educação (PME) com anexos I e II; b) Planejamento (anual ou plurianual) da Secretária Municipal de Educação (SME) com as políticas e ações relacionadas às metas e estratégias do PME; c) Descrição dos sistemas informatizados e das ferramentas, bem como cópia dos documentos utilizados para monitoramento e avaliação do cumprimento das metas do PME, com informação de todas as redes de ensino (federal, estadual, municipal e privada); d) Relatórios da SME relativos ao monitoramento contínuo e avaliação periódica do PME desde sua publicação; e) Sítio da internet ou comprovação de outro meio utilizado para a divulgação dos resultados do monitoramento e avaliação do PME; f) População oficial de 0 a 3 anos e 4 a 5 anos de idade do município utilizada no último monitoramento do PME; g) População oficial de 6 a 14 anos de idade do município utilizada no último monitoramento do PME; h) Número total de matrículas nas creches e na pré-escola de todas as redes de ensino, utilizado no último monitoramento do PME e informação quanto à utilização dos dados do Censo Escolar; i) Número total de matrículas no ensino fundamental de todas as redes de ensino utilizado no último monitoramento do PME e informação quanto à utilização dos dados do Censo Escolar; j) Número total de matrículas no ensino fundamental com idade entre 6 a 14 anos de todas as redes de ensino utilizado no último monitoramento do PME e informação quanto à utilização dos dados do Censo Escolar; k) Número total de matrículas na educação em tempo integral no ensino fundamental, utilizado no último monitoramento do PME e informação quanto à utilização dos dados do Censo Escolar; l) Relação dos Centros de Educação Infantil (CEI) municipais e das escolas municipais, contendo a quantidade de turmas por série/ano, com o respectivo número de vagas registradas no último monitoramento do PME, discriminando as que desenvolvem a educação em tempo integral.

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

- n) Ato de nomeação dos gestores das escolas públicas municipais;
- o) Programa/política/ações desenvolvidas pela SME para solução da distorção idade/ano no ensino fundamental;
- p) Planejamento da SME para a implementação da educação integral na rede pública municipal de ensino;
- q) Plano de Carreira dos profissionais da educação básica pública;
- r) Relação dos profissionais do magistério, contendo: nome, CPF, data de admissão, vínculo empregatício, lotação, nível de formação (médio, superior, pós-graduação), curso de formação (para os graduados e pós-graduados) e área(s) de conhecimento em que atuam;
- s) Incentivos concedidos pela SME para formação de profissionais da educação em nível superior e pós-graduação.
- t) Relação dos profissionais do magistério que estão cursando o nível superior (graduação ou pós-graduação) em decorrência dos incentivos concedidos pela SME;
- u) Editais para admissão de professores divulgados no período de 2015 a 2016, mediante concurso público para provimento de cargo efetivo e/ou processo seletivo para admissão em caráter temporário;
- v) Legislação municipal que discipline a gestão democrática da educação pública;
- w) Ato de constituição do Conselho Municipal de Educação (CME) e do Fórum Municipal de Educação (FME);
- x) Ato de nomeação dos atuais membros do CME e FME, atas das reuniões do CME e FME no ano letivo de 2017, comunicações internas n. 52/2017, 55/2017 e 159/2017 da SME e Resolução da SME/005 de 22/09/2015;
- y) Relação das escolas municipais, indicando quais tem Conselho Deliberativo Escolar (CDE), Associação de Pais e Professores (APP) e Grêmios Estudantis (GE), bem como documento que registre a composição atual desses órgãos e respectivas atas de reuniões;
- z) Planilha Censo Escolar PME por Metas Município 2016, Metas e Estratégias PME 2017 e Indicadores Contribuições Municípios.

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

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

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

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

Antes de procedermos à comparação anunciada, cumpre demonstrar o total de despesas com empresa de software por município da AMESC, considerando pagamentos realizados do ano à em-

presa responsável pela manutenção do Portal de Transparência dos municípios (sem considerar pagamentos de restos ou inscrições em restos a pagar) – busca por credor, consoante tabela 2:

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

MUNICÍPIO	2019 - R\$	2018 - R\$	2017 - R\$	2016 - R\$	2015 - R\$
Araranguá	256.593,55	244.969,01	233.221,13	214.045,11	165.875,46
Balneário Arroio do Silva	87.424,50	67.651,33	59.930,33	59.930,74	48.305,96
Balneário Gaivota	214.502,09	191.432,80	174.704,07	174.288,36	126.447,93
Ermo	117.966,10	110.658,43	104.223,68	89.762,10	80.133,04
Jacinto Machado	178.217,32	158.078,58	156.582,78	136.034,76	118.656,07
Maracajá	147.253,52	128.206,10	125.805,41	94.872,58	80.647,26
Meleiro	89.857,64	86.339,71	83.754,61	80.597,58	64.914,07
Morro Grande	162.199,19	145.907,50	109.158,84	89.012,88	75.499,70
Passo de Torres	178.719,49	138.824,19	138.758,71	132.537,47	102.552,70
Praia Grande	155.160,25	118.380,84	100.672,63	83.086,28	80.616,44
Santa Rosa do Sul	98.227,19	79.611,24	75.998,10	86.484,42	79.609,10
São João do Sul	153.768,51	135.345,74	103.308,37	86.313,40	73.081,76
Sombrio	46.878,87	42.804,41	36.851,42	33.990,72	29.950,52
Timbé do Sul	151.953,53	119.619,78	103.683,60	78.417,79	69.875,65
Turvo	186.793,02	163.180,52	153.141,23	124.658,58	111.380,65

Fonte: Portal da transparência de cada município consultado.

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

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

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

Fonte: BRASIL, 2020.

Além da LAI, a transparência ativa também é complementada, quando às informações referentes à gestão fiscal, pela Lei Complementar n. 101, de 04 maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, devidamente regulamentada pelo Decreto n. 10.540, de 05 de novembro de 2020, o qual revogou o Decreto n. 7.185, de 27 de maio de 2010 e trouxe maiores exigências quanto às informações que devem ser publicados relativas às despesas e às receitas:

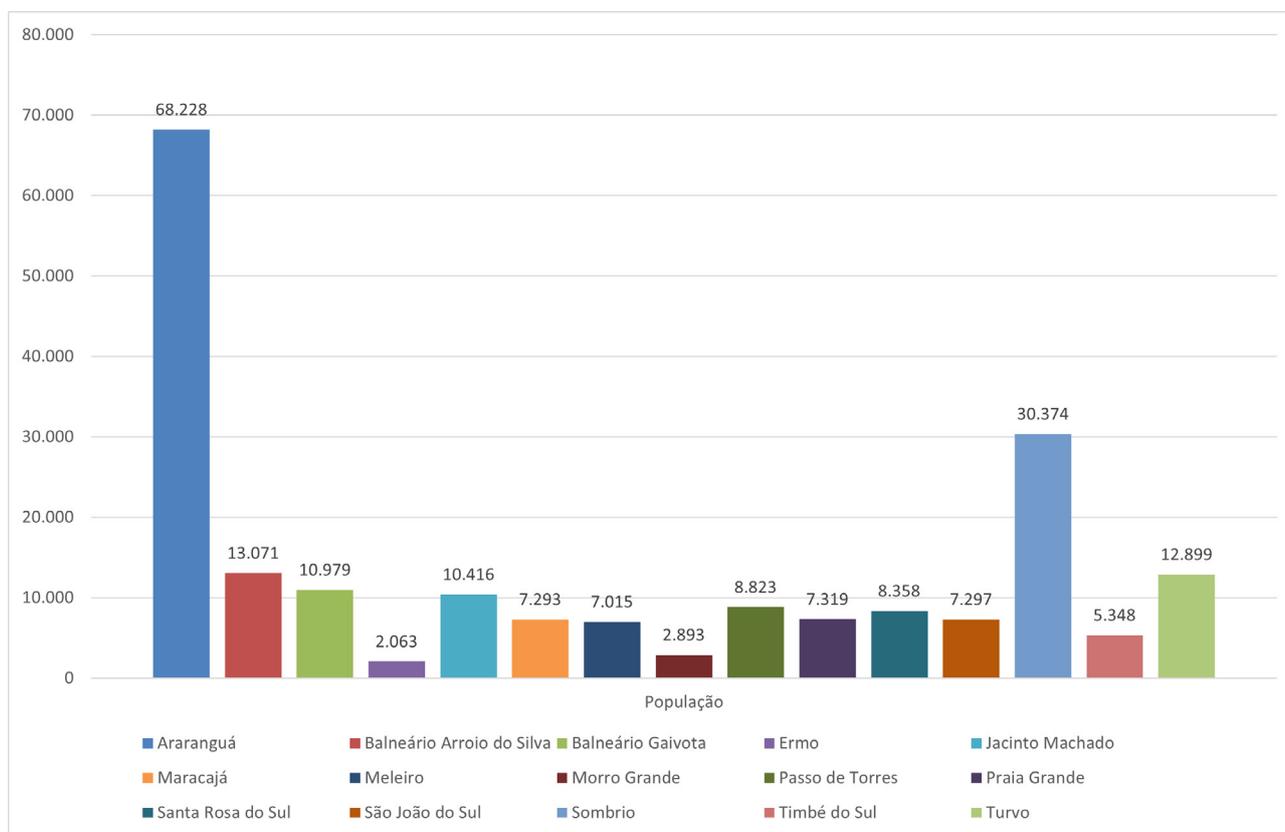
Quadro 11 - Rol da transparência ativa disposto na LRF e no seu Regulamento

<p>LRF - LC 101/2000 - Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:</p>	<p>Decreto n. 10.540/ 2020 - Art. 8º O Siafic²³ deverá permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, no mínimo, das seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras:</p>
<p>os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.</p> <p>§ 1º A transparência será assegurada também mediante: [...]</p> <p>II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;</p>	<p>I - quanto à despesa:</p> <p>a) os dados referentes ao empenho, à liquidação e ao pagamento;</p> <p>b) o número do correspondente processo que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso;</p> <p>c) a classificação orçamentária, com a especificação da unidade orçamentária, da função, da subfunção, da natureza da despesa, do programa e da ação e da fonte dos recursos que financiou o gasto, conforme as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;</p> <p>d) os dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária;</p> <p>e) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com seu respectivo número de inscrição no CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, inclusive quanto aos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto na hipótese de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;</p> <p>f) a relação dos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e identificação por CPF ou CNPJ do conveniente, o objeto e o valor;</p> <p>g) o procedimento licitatório realizado, ou a sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do respectivo processo; e</p> <p>h) a descrição do bem ou do serviço adquirido, quando for o caso; e</p> <p>II - quanto à receita, os dados e valores relativos:</p> <p>a) à previsão na lei orçamentária anual;</p> <p>b) ao lançamento, observado o disposto no art. 142 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e no art. 52 e no art. 53 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, resguardado o sigilo fiscal na forma da legislação, quando for o caso;</p> <p>c) à arrecadação, inclusive referentes a recursos extraordinários;</p> <p>d) ao recolhimento; e</p> <p>e) à classificação orçamentária, com a especificação da natureza da receita e da fonte de recursos, observadas as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata o § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000.</p>

Fonte: BRASIL, 2020; BRASIL, 2021.

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

Gráfico 2 - População municípios AMESC acima de 10.000 habitantes



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

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

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

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

INF ²⁴ /MUN ²⁵	LEG	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
Saúde	-----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
INF 1.01	P ²⁶	P	P	A	A	A	A	A	P	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.02	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.03	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.04	A	P	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.05	A	E	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.06	P	P	A	A	A	A	A	A	P	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.07	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.08	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.09	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.10	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.11	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.12	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.13	E	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
INF 1.14	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
INF 1.15	E	E	E	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.16	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.17	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.18	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
INF 1.19	A	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
INF 1.20	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.21	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.22	A	E	E	E	A	E	E	A	A	A	A	A	A	A	A	E

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

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

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

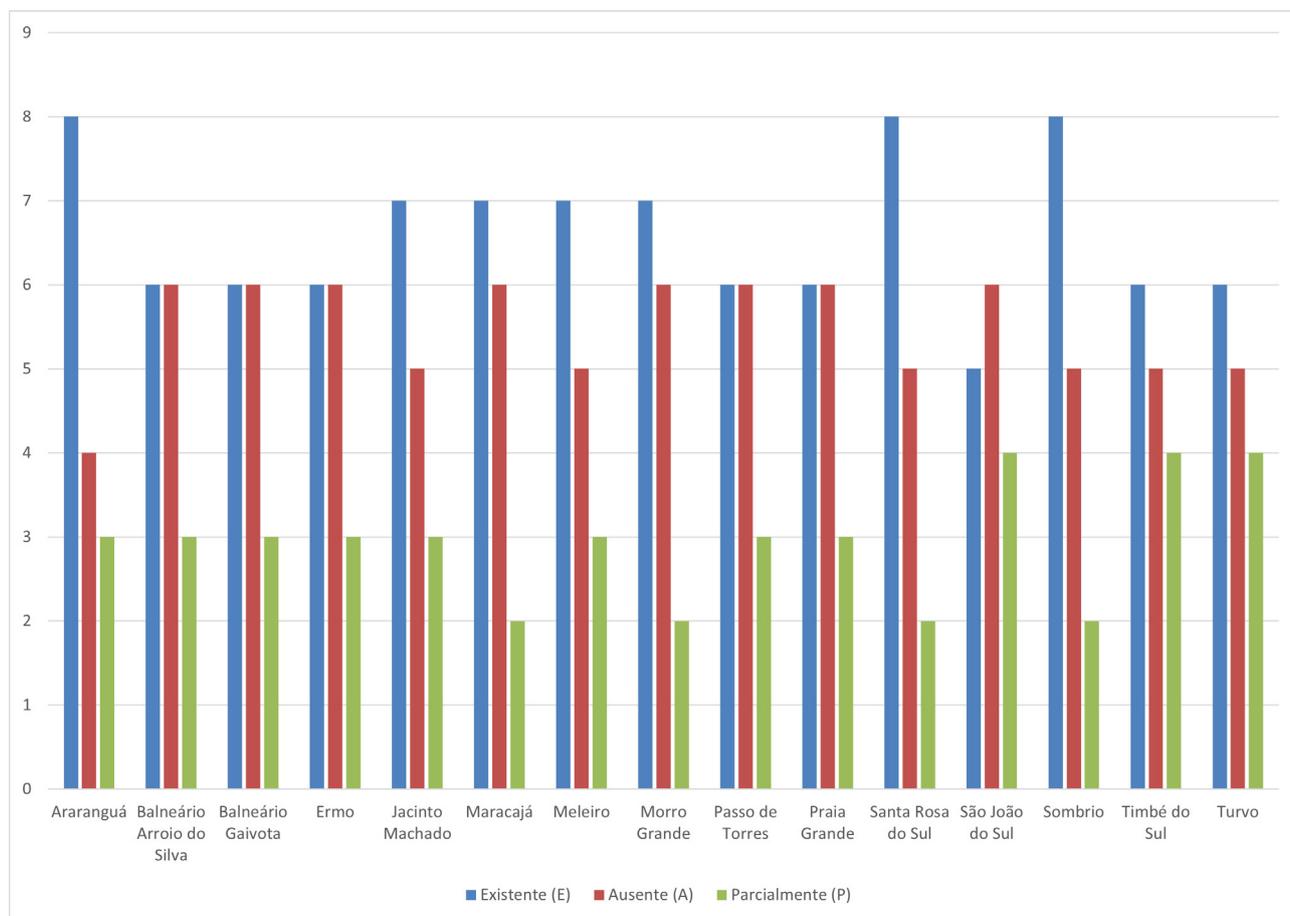
INF 1.23	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.24	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.25	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.26	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.27	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.28	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.29	A	E	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.30	E	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
INF 1.31	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 1.32	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
INF 1.33	A	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Educação	----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
INF 2.01	E	E	A	A	E	E	A	A	A	A	A	E	A	E	E	P
INF 2.02	E	P	P	P	P	P	E	P	E	P	P	E	P	E	P	P
INF 2.03	A	A	A	A	A	E	E	A	A	E	A	E	A	E	E	A
INF 2.04	E	A	A	A	A	A	A	E	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.05	E	E	E	E	A	E	E	E	E	E	E	E	P	E	P	E
INF 2.06	E	E	A	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
INF 2.07	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.08	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.09	A	A	P	A	A	A	A	A	A	E	A	A	A	A	A	A
INF 2.10	A	A	A	A	A	A	A	A	A	E	A	A	A	A	A	A
INF 2.11	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.12	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.13	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.14	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.15	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.16	A	E	A	E	A	E	A	A	A	E	E	E	A	A	E	E
INF 2.17	E	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.18	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.19	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.20	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	E	A	E	E	A

INF 2.21	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
INF 2.22	E	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.23	A	A	A	A	E	A	P	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.24	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.25	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.26	E	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.27	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.28	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.29	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.30	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
INF 2.31	A	P	P	P	P	P	A	A	A	E	A	P	P	P	P	P
INF 2.32	A	P	P	P	P	P	P	A	P	P	P	P	P	P	P	P
INF 2.33	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.34	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.35	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.36	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
INF 2.37	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A

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

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

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



Fonte: Elaborado pelo autor.

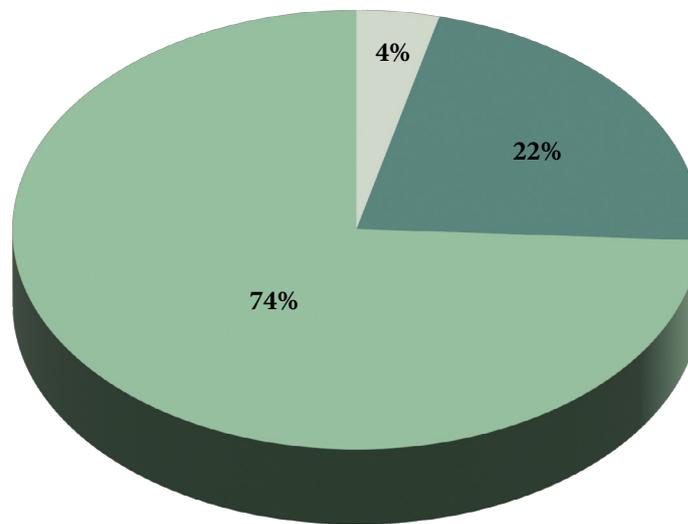
O gráfico 3 elucidada, de forma individualizada por município associado à AMESC, a quantidade de informações consideradas por situação: existente (E), ausente (A) ou parcialmente existente (P), quanto aos itens onde há obrigatoriedade legal de transparência ativa, consoante apontado na coluna denominada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

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

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

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

Quantitativo Legislação



■ Existente (E) - 15 ■ Ausente (A) - 52 ■ Parcialmente (P) - 3

Fonte: Elaborado pelo autor.

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

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

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

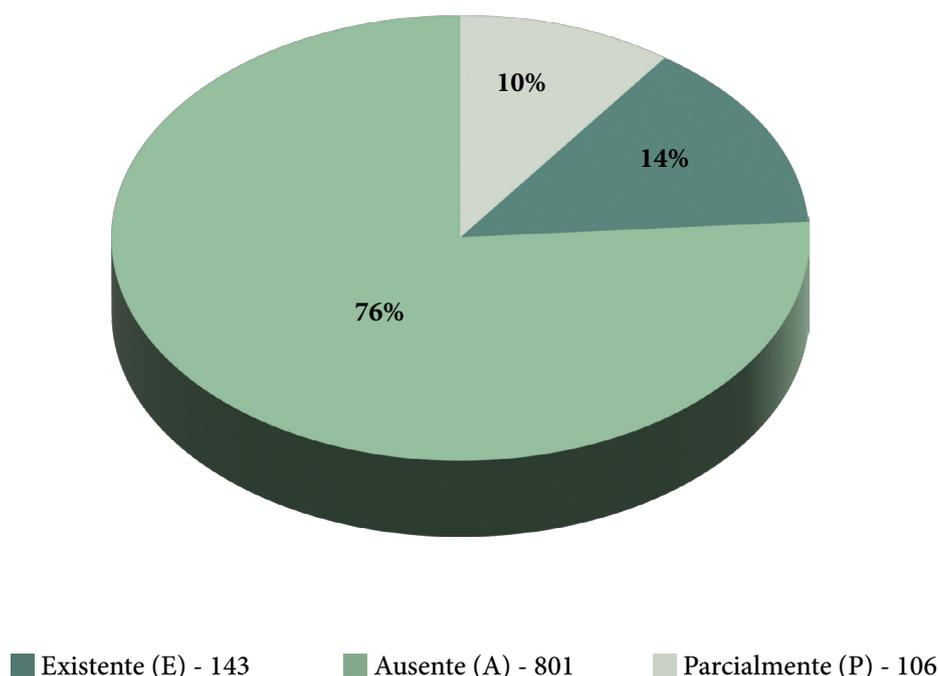
Importante salientar que a não disponibilização de forma ativa da informação não impediria por si só a realização de controle social de políticas públicas, pois, desconsiderados os obstáculos e as resistências oferecidas por parte dos gestores com dever de transparência (o que somente se faz pela discussão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

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

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

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

Quantitativo Municípios AMESC



Fonte: Elaborado pelo autor.

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

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

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

Desse modo, pela situação atual, o controle social resta dependente do acesso à informação via transparência passiva, a qual, muito embora haja disposição legal na LAI quanto ao prazo para o

seu atendimento, constantemente não é atendido ou é negado sem fundamentação adequada, seja em âmbito municipal, estadual ou federal.

Pois bem, uma vez realizados a análise decorrente da comparação entre os atuais portais digitais mantidos pelos municípios membros da AMESC com as informações exigidas pela legislação aplicável, bem como aquelas extraídas a partir da análise empírica das auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no âmbito municipal nas áreas de saúde e educação, pode-se realizar alguns apontamentos conclusivos:

a) Os municípios tendem a cumprir, em geral, tão somente o acesso à informação quanto ao rol de informações previsto na legislação que disciplina a sua disponibilização de forma ativa, porém isso não quer dizer que produzam transparência a partir da ideia de comunicação.

Reitera-se o conceito de transparência aqui trabalhado, assim entendida enquanto informação que produz comunicação entre governantes e governados, os municípios.

A partir dessa acepção e considerando a análise realizada nesse trabalho, tem-se que os municípios, em geral:

- não sistematizam essas informações de forma que o acesso seja intuitivo pelos usuários, o que poderia ser resolvido, por exemplo, com maior organização temática;

- não utilizam linguagem mais simplificada quando do trato de informações de ordem com maior robustez técnica, tais como aquelas relativas à contabilidade ou ao orçamento público, com a utilização, exemplificativamente, de geração de gráficos, tabelas ou mesmo explicação de pontos mais relevantes para a sociedade;

- não detalham ou possibilitam o detalhamento das informações para o nível de acesso dos documentos e registros que embasem os números e resultados apresentados.

Dessa forma, pode-se afirmar que os portais digitais referentes aos municípios analisados, apesar de cumprirem, na maioria, parte dos requisitos de informação levantados, não produzem de forma plena a transparência esperada, a fim de possibilitarem materialmente o exercício do controle social de políticas públicas.

b) As informações constantes na legislação quanto à disponibilização do seu acesso de forma ativa não satisfazem as necessidades de informação do exercício do controle de políticas públicas, considerando a análise empírica das atividades realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas áreas de saúde e educação e, portanto, não possibilitam materialmente o controle social.

Cabe aqui enfatizar que a análise empírica conduzida durante essa pesquisa, com o levantamento das informações exigidas pelas auditorias operacionais conduzidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas áreas de saúde e educação no âmbito municipal, por diversos fatores que a obstaculizariam, não teve a intenção de estabelecer um padrão de informações necessárias para que todos os portais digitais do país pudessem ser considerados transparentes.

A intenção da pesquisa foi simplesmente demonstrar, de forma empírica, que apenas as informações exigidas pela legislação aplicável, de forma ativa, ainda que fosse deixada de lado a questão de não produzirem transparência em razão da ausência de comunicação, não possibilitam materialmente o controle social de políticas públicas.

O levantamento dos requisitos de informação a partir da experiência da Corte de Contas Catarinense se deu muito mais sentido orientador ou exemplificativo para o controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação do que no sentido determinístico ou taxativo.

Caso alterada a Corte de Contas em análise para outro Estado ou se fosse tido como parâmetro a Corte da União, certamente esse rol sofreria menor ou maior alteração, até porque cada processo de auditoria, mesmo que sejam de mesma área de política pública, possui suas próprias questões, metodologias e demandas.

Reprisa-se que não se faz controle sem as informações e documentos necessários para a correta verificação daquilo que se está controlando. A pesquisa contribuiu, assim, nesse ponto, para escançar a questão de que a legislação deveria ser mais ampla quanto às informações a serem prontamente disponibilizadas pelos municípios e orientar possíveis caminhos ou requisitos de informação para essa realização dessa ampliação.

c) Os municípios tendem a disponibilizar em seus portais digitais, de forma ativa, na sua grande maioria, tão somente o conjunto de informações onde há exigência legal para tanto, sendo que, como visto, esse rol não satisfaz as condições materiais para a realização do controle de políticas públicas.

Como dito, a partir do estudo empírico realizado acerca dos processos de auditorias operacionais nas áreas de saúde e educação, em nível municipal, conduzidos pelo TCE-SC, que visou tão somente o levantamento dos requisitos de informação com a finalidade de orientar a realização do controle social de políticas públicas nessas áreas.

Considerando esses requisitos de informação, de caráter orientativo, percebeu-se que os municípios, em geral, não disponibilizam essas informações em seus portais digitais, que, muitas vezes, estão disponíveis apenas para uso interno da Administração Pública, mas, caso fossem tornadas públicas, contribuiriam para o exercício do controle social.

Fica claro assim a necessidade de se repensar tanto o conteúdo quanto a forma pela qual está estruturada a transparência pública municipal, no âmbito digital, ou cibertransparência, a partir da concepção de governo digital e aberto, para que se possa efetivamente sair da cultura do obscurantismo das informações públicas, e, por conseguinte, tornar possível o controle social de políticas públicas.

d) Os portais digitais mantidos pelos municípios analisados foram desenvolvidos a partir de um padrão de programação baseado em governança eletrônica ultrapassada, não focada no cidadão e na abertura dos dados públicos, pelo que impossibilita a disponibilização das informações de forma

que produza comunicação e torne possível o controle social de políticas públicas.

A partir da concepção de governo digital e aberto, na qual o foco é no cidadão e na abertura dos dados públicos, a transparência ativa tem o condão de romper com essa barreira informacional existente, especialmente, para a atividade de controle social.

A situação atual decorre, sobretudo, em razão do paradigma atual de desenvolvimento dos portais digitais mantidos pelos municípios se baseia na premissa já ultrapassada de governo eletrônico, na sua fase mais embrionária, na qual a transparência ativa deve ser adstrita apenas ao conjunto mínimo exigido pela legislação.

Nesse sentido, mesma que não haja modificação legislativa, no sentido de ampliar o acesso à informação, na modalidade ativa, isso não quer dizer que os municípios não possam, de forma voluntária, ampliar o seu conteúdo.

Tal atitude, na verdade, demonstraria preocupação em promover a cidadania e incentivar o controle social, além de respaldar o governo com a marca da transparência, desde que observadas, além do acesso à informação, as condições para produção de comunicação entre governantes e governados.

Aliás, historicamente, as tecnologias não esperam a modificação da legislação a fim de serem implantadas, mas acabam por indicar sempre novos rumos, tal como ocorreu com o serviço de transporte por aplicativo, por exemplo, que, forçou a regulamentação dessa nova modalidade que já estava em uso em muitas cidades do país.

Dessa forma, tendo em vista as premissas acima elencadas, extrai-se que os portais digitais dos municípios analisados não produzem a transparência a partir a ideia de comunicação, a fim de tornar materialmente possível o controle social de políticas públicas nas áreas da saúde e educação e isso ocorre sobretudo em razão da forma como a transparência ativa se encontra atualmente estruturada, baseada na ideia de governo eletrônico já superada, onde o foco era maior nos processos internos do que no cidadão que busca a Administração Pública.

Por isso, a partir do próximo tópico, pretende-se explorar a forma pelo qual os portais digitais de transparência podem ser ampliados e reestruturados, baseado no paradigma de governo digital e aberto, bem como se almeja detalhar as diretrizes legais, técnicas e operacionais necessárias ao seu desenvolvimento, com o intuito de atender as condições informacionais para o exercício do controle social de políticas públicas.

2.3 A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA A PARTIR DE DIRETRIZES LEGAIS, TÉCNICAS E OPERACIONAIS: PRESSUPOSTOS DE UMA PROPOSTA DE GOVERNO DIGITAL E ABERTO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O controle social é um dos grandes objetivos a serem alcançados pelo cumprimento do acesso à informação e transparência. Na realidade, tanto o controle social quanto o acesso à informação e

transparência se desenvolvem em um paradigma de fundo, ou seja, não é possível discuti-los, sem pensar no modelo de Estado, no regime de governo, na constituição da administração pública e seus órgãos, assim como a própria caracterização dos cidadãos e da sociedade civil, que são os próprios destinatários da informação, com intuito de possibilitar o exercício do controle social. (BITENCOURT, 2019, p. 68)

Pois bem, a partir dos anos 2000 e com o avanço da engenharia de software, o uso da Internet se intensificou e passou a agregar recursos a partir de navegadores, pelos quais as pessoas puderam acessar de seus computadores serviços e produtos inovadores (SOMMERVILLE, 2011, p. 8), que vão desde o acesso à informação escrita, de cunho científico ou jornalístico, por exemplo, vídeos e músicas, informação governamental até o uso de plataformas de aulas online, participação popular digital e comércio digital, entre outras²⁷.

A engenharia de software tem por objeto o desenvolvimento de software, o qual pode ser entendido como programas de computador e documentação associada, sendo que o seu produto pode ser destinado a um cliente específico ou para um mercado em geral (SOMMERVILLE, 2011, p.4):

“Assim como esses produtos de software, o desenvolvimento de navegadores Web capazes de executar programas pequenos e fazer algum processamento local levou a uma evolução no software corporativo e organizacional”. Em vez de escrever o software e instalá-lo nos computadores dos usuários, o software era implantado em um servidor Web. Isso tornou muito mais barato alterar e atualizar o software, porque não havia necessidade de se instalar o software em cada computador. Isso também reduziu os custos, porque o desenvolvimento de interface de usuário é particularmente caro. Consequentemente, sempre que possível, muitos negócios mudaram para interação Web com os sistemas de software da empresa.

O próximo estágio no desenvolvimento de sistemas Web foi a noção de web services. Web services são componentes de software acessados pela Internet e fornecem uma funcionalidade específica e útil. Aplicações são construídas integrando esses web services, os quais podem ser fornecidos por empresas diferentes. A princípio, essa ligação pode ser dinâmica, para que a aplicação possa usar web services diferentes toda vez que é executada.

27 É inegável a complexidade existente no desenho do Estado moderno, com fatores que impedem a participação dos indivíduos na tomada de decisões, em razão da burocracia e hierarquia existente na sua estrutura administrativa. Além disso, a sociedade também resta cada vez mais complexa, ao ponto de ser chamada de sociedade da informação ou do conhecimento, uma vez que a informação se revela como a força motriz das transformações e o combustível mais importante nos sistemas modernos de produção, bem como o intenso uso da tecnologia da informação em forma digital tem gerado a superação das estruturas administrativas hierarquizadas e verticalizadas em direção a relações de poder horizontalizadas, o que se cunhou de sociedade em rede (ROVER, 2009, p. 19-20).

Nos últimos anos, desenvolveu-se a ideia de ‘software como serviço’. Foi proposto que o software normalmente não executará em computadores locais, e sim em ‘nuvens computacionais’ acessadas pela Internet. Se você usa um serviço como um webmail, está usando um sistema baseado em nuvem. Uma nuvem computacional consiste em um grande número de sistemas computacionais interligados, os quais são compartilhados entre vários usuários. Os usuários não compram o software, mas pagam de acordo com o uso ou possuem acesso gratuito em troca de propagandas que são exibidas em suas telas. (SOMMERVILLE, p. 8-9)

Contudo, o processo de aplicação da tecnologia ao direito não acontece por acaso. É preciso diálogo, compreensão, planejamento e muitos testes para que a aplicação não tenha efeito contrário ao desejado e possa de fato agregar valor à atividade ou meio jurídico.

Os softwares²⁸ estão de igual forma presentes no meio jurídico, criando plataformas para processos judiciais, automatização para julgamentos, gerador de documentos jurídicos, leitura inteligente de pedidos judiciais, interação entre cidadão e Estado, transparência das informações públicas, busca inteligente de jurisprudência e teses.

Assim, importante ressaltar que o processo de formação de qualquer software e em qualquer lugar que será utilizado decorre de um processo metodológico composto por algumas etapas.

Consoante Pressman e Maxim (2016, p. 17), são cinco as etapas que compreendem a metodologia de processo genérica para engenharia de software:

a) Comunicação: sendo a primeira etapa, envolve o diálogo inicial com os envolvidos para entendimento dos objetivos e levantamentos dos requisitos para o desenvolvimento dos recursos e as funções necessárias do software;

b) Planejamento: nada mais é que a criação de um plano ou mapa a ser seguido pela equipe técnica para a elaboração do projeto, de forma a prever as tarefas técnicas, os riscos prováveis, os recursos exigidos, os produtos resultantes e o cronograma de trabalho;

c) Modelagem: nesse momento, o engenheiro de software realiza aquilo que se denomina de modelo, que nada mais é do que um esboço daquilo que se imagina ser o produto final, podendo ser mais ou menos detalhado de acordo com a necessidade. O objetivo, nessa etapa, é compreender o todo em termos de sua arquitetura e como as peças irão se encaixar, além de outras características;

28 Cada vez mais o uso de software tem se incorporado nos mais variados aspectos da vida humana, bem como o interesse das pessoas pelos seus recursos e suas funcionalidades. Além disso, considerando que os softwares hoje estão em tudo, desde os produtos eletrônicos de consumo a equipamentos médicos e sistemas de armamento, a atividade de projetá-lo se tornou uma atividade indispensável (PRESSMAN; MAXIM, 2016, p. 14)

Nessa linha, engenharia de software pode ser definida a partir de um conjunto de métodos ou práticas e um arcabouço de ferramentas que tornam possível o desenvolvimento de sistemas complexos, de alta qualidade e atendendo às necessidades daqueles que usarão o produto (PRESSMAN; MAXIM, 2016, p. 14).

d) Construção (ou Codificação): aqui se inicia a execução daquilo que foi projetado nas etapas anteriores. É a etapa em que entra a criação do código-fonte do software (a partir das linguagens de programação) e realização de testes necessários para eliminar eventuais erros na codificação;

e) Entrega: é a etapa final, na qual o produto final – o software – é entregue ao seu destinatário, que o avalia e fornece um feedback, baseado na avaliação.

Observa-se que embora exista o caráter de sucessividade entre as etapas, para muitos projetos, essas etapas são aplicadas continuamente e de forma interativa, sendo que a cada interação resulta um incremento de software, que contribuirá uma parte dos seus recursos e funções, tornando-se cada vez mais completo (PRESSMAN; MAXIM, 2016, p. 18).

As tecnologias estão cada vez mais presentes no cotidiano do meio jurídico, tanto em âmbito governamental, quanto no privado, de forma a consagrar a era do direito digital.

Tal constatação se faz presente nas diversas esferas de poder estatal. No Executivo, especialmente no que se refere à estrutura da Administração Pública, percebe-se cada vez mais a utilização de recursos tecnológicos para o desempenho de funções governamentais e no relacionamento com a sociedade, no que se denominou de governo eletrônico (RUEDIGER, 2002, p. 30) e, atualmente, governo digital.

A partir da noção de governo digital se torna possível a abertura da atividade governamental ao nível em que os cidadãos possam acompanhar aquilo que se realiza, arrecada e despense, de forma a contribuir com o aperfeiçoamento da cidadania e do próprio processo democrático.

Exemplificativamente, Schiefler, Cristóvam e Peixoto citam a possibilidade de utilização da Inteligência Artificial para criação de uma Central da Jurisprudência Administrativa a partir da gestão de informações sobre precedentes em matéria administrativa (SCHIEFLER; CRISTÓVAM; PEIXOTO, 2020)

Além disso, Da Silva e Rover (2017, p. 341) ressaltam experiências de sucesso de sua implementação em diversos países, a partir da aplicação das tecnologias de informação e comunicação (TICs), de forma a incluir a participação cidadã e atender de forma mais eficiente aos cidadãos que buscam colaborar com a identificação de problemas, soluções e prioridades no manejo do dinheiro público.

No mesmo caminho, no Judiciário, os primeiros registros para o advento da tecnologia aplicada aos processos judiciais advieram da Lei n. 10.259 de 12 de julho de 2001, que trata dos Juizados Especiais no âmbito da Justiça Federal e trouxe em seu artigo 8º, parágrafo 2º a possibilidade dos tribunais instituírem protocolo por meio de peticionamento eletrônico, ou, ainda, no artigo 14, parágrafo 3º, o julgamento de pedidos de uniformização por meio de sessão eletrônica.

Contudo, a verdadeira mudança no tradicional paradigma processual brasileiro pautado na tramitação física para a institucionalização da tramitação digital ocorreu a partir da Lei n. 11.419 de 19 de dezembro de 2006, que tratou da informatização do processo judicial e consagrou o início da

tecnologia aplicada ao Judiciário brasileiro, com alteração das normais processuais brasileiras.

A partir daí as inovações foram constantes, desde os sistemas para tramitação dos processos digitais adotados pelas Cortes de Justiça até a utilização da programação para criação de algoritmos que possam colaborar com a eficiência e aperfeiçoamos do tempo de duração dos processos.

Outro exemplo de aplicação da tecnologia ao Direito é o caso do uso de Inteligência Artificial (IA) no âmbito do Poder Judiciário, cujos exemplos mais conhecidos são os projetos Sócrates, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e o Victor, na seara do Supremo Tribunal Federal (STF).

Do mesmo modo, no Poder Legislativo, é possível verificar o uso das tecnologias a favor do Direito, seja para disponibilizar publicamente o conteúdo integral de leis, decretos e demais atos normativos na rede mundial de computadores, seja para acompanhamento e interação durante o processo de criação das leis por meio de sessões ao vivo, ou, ainda, envio de sugestões nos projetos de lei, naquilo que se denominou de democracia digital ou ciberdemocracia.

A título exemplificativo, cita-se o caso da Câmara dos Deputados, o qual disponibiliza portal eletrônico <<http://www.edemocracia.leg.br/>> com ferramentas para sociedade interagir e acompanhar o processo legiferante, bem como o case de sucesso da aplicação Participa.br²⁹.

Além disso, em outro sítio eletrônico também da Câmara dos Deputados <<https://www.camara.leg.br/transparencia>> se encontram informações a respeito de algumas despesas efetuadas pelo órgão, com linguagem facilitada e organizada, contribuindo para verdadeira transparência e possibilitando o controle social acerca desses gastos públicos.

Percebe-se, portanto, que o Executivo, o Judiciário, o Legislativo e a Advocacia já utilizam das linguagens de programação e engenharia de software com o intuito de produzir eficiência, economia, automação e desburocratização.

Agora, especificamente quanto ao controle social de políticas públicas, para a existência de verdadeira transparência e acesso à informação, deve-se superar a mera existência de portais eletrônicos desprovidos de informações organizadas, sem simplificação da forma de acesso, padronização de mecanismos e sistematização de dados (BITENCOURT, 2019, p. 174).

Na minha linha, em análise acerca do uso das tecnologias em âmbito dos conselhos de direitos da saúde, Vieira (2010, p. 303) tecem reflexões importantes acerca do uso das tecnologias para o aprimoramento da democracia e cidadania participativa:

- a) a democracia eletrônica tem na democracia em saúde um espaço para ser explorado, devendo ser destinados recursos públicos para desenvolvimento de tecnologias que possibilitem a sua implantação em todos os conselhos

29 É bem verdade que se deve avaliar, nesse contexto, o real impacto dessas participações eletrônicas (e-participação) no processo definitivo de criação de lei, isto é, se, de fato, as sugestões são consideradas pelos parlamentares. Contudo, há que se elogiarem tais avanços, pelo menos, em nível formal.

- de saúde do Brasil, formando uma rede de interação acerca da saúde pública brasileira;
- b) nos conselhos municipais de saúde, a utilização dos instrumentos de democracia eletrônica não podem estar adstritos a divulgação de informações, mas devem proporcionar canais efetivos de interação;
 - c) tendo em vista a existência de conselhos locais de saúde da família, os instrumentos da democracia eletrônica podem estreitar a relação entre estes espaços de participação popular mais localizada e o Conselho Municipal de Saúde;
 - d) essa interação pode ocorrer, a título de exemplo, através da disponibilização de pauta de reuniões do Conselho na internet, permitindo aos usuários contribuir antecipadamente com os pontos que serão debatidos e interagindo com os conselheiros, possibilitando desta forma, maior aporte teórico no processo de tomada de decisão dos conselheiros e legitimidade para exigir-se do Poder Público o cumprimento destas deliberações.

A engenharia de software possui instrumental poderoso para produzir transparência de acordo com tais aspectos, a partir da combinação de linguagens de programação para web, técnicas de modelagem e arquitetura de software e do uso inteligente de algoritmos, fazer com que a informação se transforme em comunicação.

É possível, assim, contribuir para transformar a informação em comunicação e, por conseguinte, gerar transparência e contribuir para o exercício do controle social³⁰.

Considerando os recursos advindos da tecnologia, a era da informação e dados, falar em transparência sem mencionar a quantidade de informações disponíveis, a forma como que essas informações são estruturadas, bem como a linguagem e o acesso, parece não condizer com a ordem democrática vigente, pautada na publicidade, participação cidadã, transparência e controle.

Há diversas iniciativas que buscam aprimorar a cultura de transparência baseada essencialmente na forma passiva e, a partir da tecnologia, ampliá-la sob o aspecto de transparência ativa, isto é, com os dados disponíveis em portais eletrônicos.

Destaca-se, nesse sentido, o projeto Dados Abertos do município de Porto Alegre/RS o qual

30 O controle social (da sociedade em relação ao Estado), o qual se diferencia da participação social em razão da forma que interagem as decisões em matéria pública. O controle se constitui no mecanismo na qual confere a possibilidade das decisões serem substituídas, enquanto a participação consubstancia-se na existência de canais instituições de interação entre o governo e a sociedade com a presença de sujeitos coletivos nos processos de toma de decisão das escolhas públicas (BITENCOURT, 2019).

Consoante explica Bitencourt (2019, p. 70), pode-se encontrar na doutrina diversas conceituações acerca do que é controle social, contudo, há que se ressaltar duas, sendo a primeira, aquela que o entende como aquele exercido pelo Estado sobre os cidadãos, vigiando-os, e a segunda, aquela que compreende o controle social como uma forma de o cidadão controlar as ações do Estado.

tem o objetivo fomentar a transparência pública, por meio da disponibilização de base de dados com permissão para uso e reuso em formato aberto (.csv).

A iniciativa contribui, em muito, para o aprimoramento do controle social digital, uma vez que possibilita análise de grande quantidade de dados em segundos, por meio de aplicação de linguagem de programação, extraindo informações, tendências e desvios que auxiliam o controle da condução das políticas públicas e manuseio dos recursos estatais.

Consoante Victorino et al. (2017, p. 239), em trabalho que analisou a questão do Big Data na Administração Pública, “a divulgação de dados governamentais de forma aberta e conectada incrementa a transparência da administração pública e pode proporcionar inúmeros benefícios aos governos e cidadãos”.

Nessa linha, Cristóvam e Hahn (2020, p. 22) destacam que o paradigma de administração pública orientada por dados também precisa explorar as determinantes da confiança, das quais se incluem a proteção de dados, confiabilidade, justiça, integridade e capacidade de resposta e abertura a fim de garantir o progresso e a manutenção de abertura de dados e se mostra ainda mais desafiadora para restaurar caso seus instrumentos sejam falhos, insuficientes ou não visem o dever de integridade.

Tal é o caso do projeto Operação Serenata de Amor, que utiliza inteligência artificial para auditar contas públicas e auxiliar no controle social no que se refere aos reembolsos efetuados pela Cota para Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP).

Outro projeto é o LicitaConCidadão, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rio Grande do Sul, instituído por meio da Resolução n. 1050/2015, o qual contribui para o controle e acesso aos dados e documentos relativos às licitações do estado e municípios do Rio Grande do Sul.

Iniciativas como essas contribuem para a ampliação dos portais eletrônicos e para uma cultura governamental baseada na transparência ativa, a partir da engenharia de software, sendo que ao tempo que possibilita a transformação da transparência em comunicação, contribui para o exercício de controle social e auditorias sociais.

A Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020, incluiu o artigo 163-A no Texto Constitucional, o qual obriga a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

A Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece, no seu artigo 48, parágrafo único, inciso III, contido na seção I, do capítulo IX, intitulada Da transparência da Gestão Fiscal, determina que seja assegurada a transparência fiscal mediante a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Destaca-se que a LRF, por ser norma geral de finanças públicas, com fundamento no capítulo II, do título VI da Constituição Federal de 1988, é de observância obrigatória por todos os entes da federação.

Nesse sentido, com fulcro nessa disposição da LRF, foi editado o Decreto n. 7.185, em 27 de maio de 2010, o qual dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação.

Consoante dispõe o seu artigo 2º, o sistema integrado deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, com a abertura mínima dos dados, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, assim entendido pela Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso (BRASIL, 2020).

O capítulo II do Decreto mencionado trata dos requisitos tecnológicos do sistema de transparência aqui analisado, sendo que, embora se refira mais detidamente às questões fiscais, podem-se extrair diretrizes operacionais e técnicas para a proposta de transparência geral do governo digital e aberto enquanto plataforma para o controle social de políticas públicas.

O artigo 4º do Decreto (BRASIL, 2020) informa que, sem prejuízo de características adicionais no âmbito de cada ente da Federação, o sistema deve atender aos seguintes requisitos tecnológicos de padrão mínimo de qualidade:

- a) Disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;
- b) Permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados;
- c) Possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

O Decreto estabelece, ainda, em seu artigo 6º, inserido no capítulo II, que trata da Geração de Informação para o Meio eletrônico de Acesso Público, que o sistema deverá permitir a integração com meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, assegurando à sociedade o acesso às informações sobre a execução orçamentária e financeira, as quais serão disponibilizadas no âmbito de cada ente da Federação, devendo essa disponibilização assegurar:

- a) a aplicação de soluções tecnológicas que visem simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;
- b) o atendimento, preferencialmente, ao conjunto de recomendações para acessibilidade dos sítios e portais do governo brasileiro, de forma padronizada e de fácil implementação, conforme o

Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG)³¹;

Por fim, o artigo 7º desse Decreto estabelece um conteúdo mínimo de informações a respeito da execução orçamentária e financeira a ser disponibilizado de forma ampla e de acesso público, sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, qual seja:

- a) quanto às despesas: o valor do empenho, da liquidação e do pagamento (etapas da despesa pública); o número do correspondente processo de execução, quando for o caso; a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto; a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;
- b) quanto às receitas: os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a: previsão; lançamento, quando for o caso; e arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários (etapas da receita pública)(grifou-se).

Convém destacar ainda o artigo 5º do mesmo Decreto, que trata do requisito da interoperabilidade do sistema e enfatiza a necessidade de se atender, preferencialmente, aos padrões de arquitetura e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico³², o qual dispõe acerca do conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) no Governo Federal, estabelecendo as condições de interação entre os Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral.

O requisito da interoperabilidade pode ser caracterizado enquanto à “capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computadores interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente” (BRASIL, 2012, p. 6).

Importante ressaltar o método da interoperabilidade administrativa, muito difundido na Eu-

31 O Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG) foi estabelecido pela Portaria no 3, de 7 de maio de 2007, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Governo Federal.

32 A e-PING teve a sua primeira versão elaborada em dezembro de 2004 e foi instituída como norma pela Portaria SLTI/MP nº 5, de 14 de julho de 2005, que dispõe sobre a obrigatoriedade do seu uso para os órgãos do governo federal no âmbito do Poder Executivo. Para os órgãos do governo federal, Poder Executivo brasileiro, a adoção dos padrões e políticas contidos na e-PING é obrigatória (Portaria SLTI/MP nº 92, de 24 de dezembro de 2014) (BRASIL, 2018, p. 4)

ropa, o qual, em síntese, “pressupõe que as Administrações Públicas nacionais e as instituições da União se encontrem ligadas entre si, dispondo de bases de dados comuns e de pontes digitais de transição que lhes potenciem as comunicações” (ABREU, 2019, p. 206-207).

A interoperabilidade se difere da mera integração, pois nesta a conexão de dois ou mais sistemas se faz mediante dependência tecnológica entre os mesmos, enquanto naquela há um processo de comunicação sem a geração de uma dependência tecnológica entre os mesmos. Em alguns pode ser recomendada a integração como melhor solução (BRASIL, 2012, p. 7)

Os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) devem observar a e-Ping no planejamento da contratação, aquisição e atualização de sistemas e equipamentos de tecnologia. A adoção do e-Ping pelos demais Poderes da União e demais entes federativos é facultativa, conforme a Portaria nº 92 de 24 de dezembro de 2014 que institui a e-PING. (atualizada pela Portaria Nº 41, de 3 de setembro de 2019, publicada no DOU de 25 de setembro de 2019).

Entre as políticas gerais (BRASIL, 2020) que norteiam os trabalhos da e-PING, pode-se destacar as seguintes³³:

a) a adoção preferencial de padrões abertos: isto é, sempre que possível, serão adotados padrões abertos nas especificações técnicas, sendo que padrões proprietários podem ser aceitos excepcionalmente nas seguintes condições: de forma transitória, em soluções de tecnologia do legado; ou, quando da inexistência de padrão aberto, na qual poderão ser adotados padrões proprietários até que um padrão aberto esteja disponível;

b) o uso de software público ou software livre: a implementação dos padrões de interoperabilidade deve priorizar o uso de software público e/ou software livre, em conformidade com as normas definidas no âmbito do Sisp;

c) a existência de suporte de mercado: todas as especificações contidas na e-Ping contemplam soluções amplamente utilizadas pelo mercado. O objetivo a ser alcançado seria a redução dos custos e dos riscos na concepção e produção de serviços nos sistemas de informações;

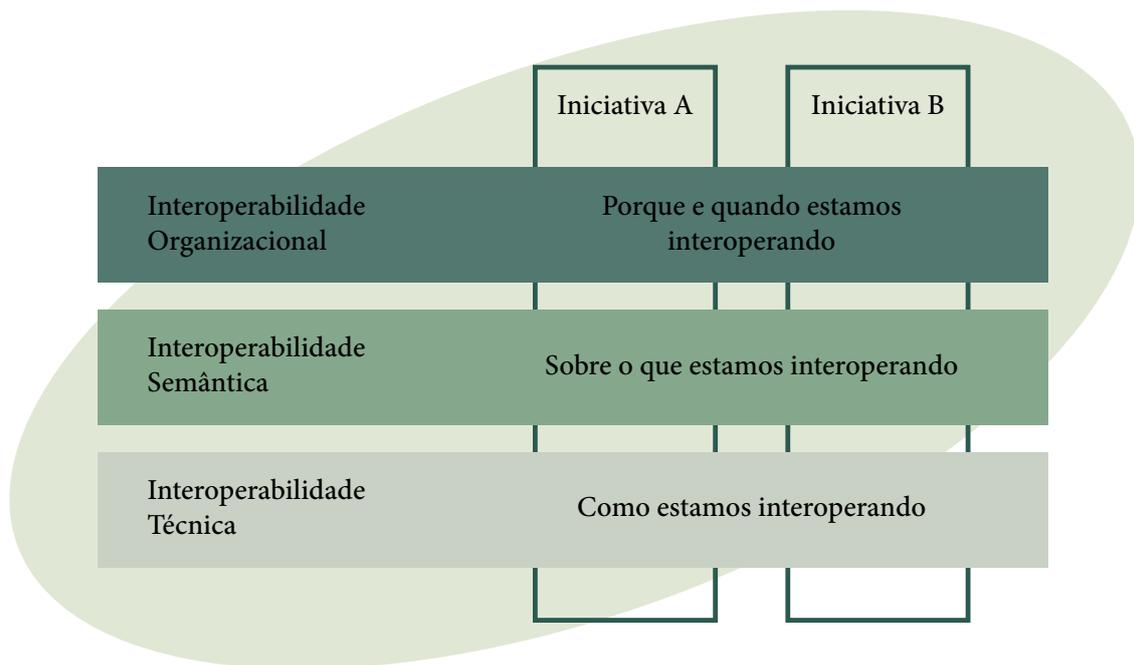
d) transparência: a Lei de Acesso à Informação (LAI) reforça o uso da interoperabilidade na busca pela publicidade dos dados, uma vez que com mais informações disponíveis é possível minimizar o número de interações do cidadão com o governo;

e) segurança: a interoperabilidade na prestação dos serviços de governo eletrônico deve considerar o nível de segurança requerido pelo serviço.

Além disso, o documento de referência da e-PING trata de algumas dimensões que envolvem as políticas gerais para garantir a interoperabilidade, de ordem técnica, semântica e organizacional:

33 Sem prejuízo dessas metas, serão respeitadas as situações em que haja necessidade de consideração de requisitos de segurança e integridade de informações.

Figura 23 - Dimensões da Interoperabilidade



Fonte: BRASIL, 2015.

Quadro 12 - Dimensões de interoperabilidade conforme padrão e-Ping

DIMENSÃO TÉCNICA
<p>1. Ampliar o acesso aos sistemas de informação: como meio de acesso, todos os sistemas de informação de governo deverão ser acessíveis por meio de qualquer tecnologia que se mostrar a mais adequada dentre as tecnologias disponíveis, ao nível de segurança requerido pelo serviço.</p> <p>2. Escalabilidade: as especificações selecionadas deverão ter a capacidade de atender alterações de demanda no sistema, tais como, mudanças em volumes de dados, quantidade de transações ou quantidade de usuários. Os padrões estabelecidos não poderão ser fator restritivo, devendo ser capazes de fundamentar o desenvolvimento de serviços que atendam desde necessidades mais localizadas, envolvendo pequenos volumes de transações e de usuários, até demandas de abrangência nacional, com tratamento de grande quantidade de informações e envolvimento de um elevado contingente de usuários.</p>
DIMENSÃO SEMÂNTICA
<p>1. Desenvolvimento e manutenção de ontologias e outros recursos de organização da informação: visando facilitar o cruzamento de dados de diferentes fontes de informação, quando da sua utilização por outras organizações integrantes da administração pública, por organizações da sociedade civil ou pelo cidadão, devem ser utilizados recursos tais como vocabulários controlados, taxonomias, ontologias e outros métodos de organização e recuperação de informações. Tais recursos podem ser desenvolvidos colaborativamente por pessoas com conhecimento na área específica e/ou em metodologias de modelagem específicas, e os resultados devem ser compartilhados, reaproveitados e disponibilizados em um repositório de vocabulários e ontologias de governo eletrônico.</p> <p>2. Desenvolvimento e adoção de um padrão de modelagem de dados para Governo: baseada em notação simples, objetiva e facilmente utilizável, a modelagem deve: evidenciar as integrações atuais e as integrações necessárias entre os dados; apoiar as interações do governo em suas diversas secretarias e órgãos; apoiar o alinhamento com os processos de negócios governamentais; promover a melhoria na gestão pública; e servir como arquitetura de interoperabilidade para o Governo.</p>

3. Desenvolvimento e adoção de uma política de disseminação de dados e informações: deve-se adotar uma política que promova a incorporação do conceito de Dados Abertos (OpenData) de modo a orientar a incorporação de processos de disponibilização dos dados públicos, permitindo assim a adequada transparência e seu melhor uso pela sociedade, alinhada com as diretrizes específicas da arquitetura e-PING para que tenhamos a efetiva interação do Governo com a sociedade.

DIMENSÃO ORGANIZACIONAL

1. Simplificação administrativa: A aplicação da e-PING visa contribuir para que as interações do governo com a sociedade sejam realizadas de forma simples e direta, sem prejuízo da legislação vigente.
2. Promoção da colaboração entre organizações: por meio da integração entre objetivos institucionais e processos de negócio de organizações com estruturas internas e processos internos diferentes.
3. Garantia à privacidade de informação: todos os órgãos responsáveis pelo oferecimento de serviços de governo eletrônico devem garantir as condições de preservação da privacidade das informações do cidadão, empresas e órgãos de governo, respeitando e cumprindo a legislação que define as restrições de acesso e divulgação.

Fonte: Adaptado pelo autor com base no documento padrão e-Ping (BRASIL, 2020).

Além disso, o desenvolvimento de sistema para transparência das informações públicas deverá observar padrões web do governo digital.

Nesse sentido, o governo federal elaborou, no âmbito do seu programa de governo eletrônico, o projeto Padrões Web em Governo Eletrônico – e-PWG, o qual constitui em “recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meio eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal” (BRASIL, 2020). Embora seja realizado no âmbito federal, serve como referência para os demais entes da federação.

As cartilhas são divididas por assunto: codificação, administração, usabilidade, redação web (webwriting) e desenho e arquitetura de conteúdo e tem por objetivo: a) estabelecer padrões de qualidade de uso, desenho, arquitetura de informação e navegação; b) estabelecer um fluxo de criação, desenvolvimento e manutenção na gestão dos sítios governamentais; c) consolidar a acessibilidade; e d) criar artefatos de acordo com os padrões estabelecidos pela W3C.

Para a pesquisa ora apresentada, interessa a cartilha referente à usabilidade, pois se refere à forma como as informações e serviços prestados pela Administração Pública são desenvolvidas e mantidas de acordo com as expectativas e necessidades do cidadão e para que este se utilize delas de forma plena e satisfatória.

Consoante defendido no tópico 2.3 do presente estudo, a transparência vai além da mera disponibilização da informação e pressupõe a ideia de comunicação, na qual engloba o entendimento da mensagem pelo seu destinatário, no qual o cidadão que busca as informações públicas para realizar o controle social.

Assim, pode-se dizer que a transparência deve respeitar a usabilidade para garantir a comunicação. Contudo, há certamente um desafio em estabelecer a forma e os recursos a serem utilizados para tal intento.

Nesse contexto, a cartilha de usabilidade busca propor um guia na aplicação da usabilidade em sítios da administração pública de forma clara e descomplicada. Isto é, fornece recomendações de usabilidade de forma prática e aplicável, assim como orientações sobre como realizar testes de usabilidade.

Mas o que seria, de fato, usabilidade? A cartilha citada a define como “o estudo ou a aplicação de técnicas que proporcionem a facilidade de uso de um dado objeto, no caso, um sítio. A usabilidade busca assegurar que qualquer pessoa consiga usar o sítio e que este funcione de forma esperada pela pessoa” (BRASIL, 2010)

A usabilidade tem por objetivos: a) facilitar o uso; b) facilidade de aprendizado; c) facilidade de memorização de tarefas; d) produtividade na execução de tarefas; e) prevenção, visando a redução de erros; e f) satisfação do indivíduo.

No caso da transparência pública, o usuário é o cidadão, sendo o objeto as páginas, as informações e os serviços disponibilizados eletronicamente pela Administração Pública.

A interface das páginas, assim entendida pelo meio no qual a pessoa intervém, dialoga e modifica, deve ser fácil de aprender, simples, direta e amigável, de forma a deixar o cidadão inclinado a fazer uso da mesma.

A cartilha menciona que é necessário conhecer, entender e trabalhar com as pessoas que representam os atuais e potenciais utilizados do produto, bem como considerar como fatores preponderantes os seus níveis de educação, familiaridade com o meio eletrônico e faixas de idade.

As diretrizes da cartilha de usabilidade são: a) contexto e navegação; b) carga de informação; c) autonomia; d) erros; e) desenho; f) redação; consistência e familiaridade, sendo que cada diretriz é dividida em várias recomendações, as quais podem ser observadas na tabela abaixo:

Quadro 13 - Diretrizes e Recomendações de usabilidade e-PWG

Diretriz 1 – Contexto e navegação
1.1. Página inicial clara
1.2. Estrutura do sítio lógica e fácil
1.3. Estruturar a informação de forma lógica e intuitiva para o cidadão
1.4. O conteúdo mais importante antes da dobra ³⁴
1.5. Elementos de identidade visual localizados sempre no mesmo lugar
1.6. A ferramenta de busca presente em todas as páginas
1.7. As páginas, seções ou serviços mais utilizados visíveis
1.8. Não use páginas de transição

34 A “dobra” é um termo que tem origem no jornalismo. É o ato de dobrar o jornal ao meio para facilitar a leitura. No caso de páginas web, a dobra é a primeira rolagem. Em todas as páginas a parte do conteúdo mais importante e da navegação devem estar acima da dobra (BRASIL, 2010)

1.9. Documentação, tutorial e ajuda
1.10. Formatos especiais de arquivo e download
1.11. Não use janelas pop-up ou abra links em nova janela
1.12. Busca simples e depois, avançada
1.13. Resultado da caixa de busca
1.14. Formulários amigáveis
Diretriz 2 – Carga de informação
2.1. Não abarrote a página inicial com excesso de informações
2.2. Elimine elementos desnecessários da página
2.3. Elimine passos desnecessários em serviços e preenchimento de formulários
2.4. Em textos extensos, oferecer a opção de baixar o documento
2.5. Apenas peça os dados necessários
2.6. Não peça para o cidadão converter dados, medidas ou valores
2.7. Cidadão não deve necessitar memorizar dados
2.8. Usar rolagem vertical ou horizontal de tela apenas se necessário
2.9. O bom senso no número de filtros e opções disponíveis
Diretriz 3 - Autonomia
3.1. Mantenha a função do botão de retrocesso (back/voltar) do navegador
3.2. Não crie páginas que abram e funcionem em tela cheia
3.3. Permitir ao cidadão marcar (favoritar) qualquer página do seu interesse
3.4. Não usar expressões como “compatível com” “melhor visto na resolução”
3.5. Possibilitar ao cidadão interromper ou cancelar o processamento ou transação
3.6. É do cidadão o controle sobre a navegação
3.7. Não usar plugins auto-instaláveis
3.8. Permitir a cópia de trechos de documentos
3.9. Quando possível, oferecer a personalização da página
4 - Erros
4.1. As ações do portal devem ser reversíveis
4.2. Avise toda indisponibilidade (ex: troca de servidores)
4.3. Em formulários, mostre o formato desejado
4.4. Em formulários, só deixe no campo o número de caracteres desejado
4.5. As mensagens de erro devem ser sucintas e explicativas
4.6. Não limpe o conteúdo do formulário inteiro por causa de um erro
Diretriz 5 - Desenho
5.1. Utilizar um projeto padrão de páginas
5.2. Agrupar e hierarquizar, de forma clara, as áreas de informação
5.3. Usar espaço em branco para separar conteúdos ou assuntos diferentes
5.3. Usar fundos neutros, que não comprometam o objetivo do sítio
5.4. Evitar o uso de caixa com opções (scroll) ou de menus de cortina (pull-down) na navegação principal e persistente
5.5. O desenho deve estar a serviço da informação
5.6. Elementos do desenho do sítio não devem trabalhar em benefício de uma estética particular

5.7. Utilizar a animação com bom senso
5.8. Conteúdo agradável de ser lido
5.9. Texto alinhado à esquerda
5.10. Esquema consistente de cores e fontes
5.11. Respeitar a velocidade de conexão do público-alvo
5.12. Utilizar de forma consciente plug-ins e multimídia
Diretriz 6 - Redação
6.1. Utilizar uma linguagem clara e familiar
6.2. O texto objetivo
6.3. Dividir o texto em tópicos
6.4. Títulos informativos e com destaque visual
6.5. Título da página explanatório e único
6.6. Utilizar termos simples e claros como rótulos de menu
6.7. Gramática correta
6.8. Use Ênfase e negrito
6.9. Evitar o uso de caixa alta
Diretriz 7 – Consistência e Familiaridade
7.1. Usar convenções
7.2. Usar formato de data e unidades de medida de acordo com o padrão normalmente utilizado na instituição ou país
7.3. Planejar a estrutura do sítio/portal de acordo com o contexto das tarefas realizadas pelos cidadãos
7.4. Facilitar a navegação do sítio
7.5. Remeter a formulários os links de contato

Fonte: Adaptado pelo autor com base nas Recomendações e Diretrizes de Usabilidade e-PWG (BRASIL, 2010).

Nesse contexto, fica claro que a modelagem do portal de governo digital e aberto, aqui se incluindo a forma como a transparência se manifestará, deve considerar diversas diretrizes de ordem legal e técnica.

Além disso, há que verificar diretrizes operacionais, as quais dizem também respeito ao conteúdo e à forma pela qual a informação se transmite ou está disposta no portal.

É claro que as diretrizes para transparência pública se relacionam e convergem, pois, afinal, possuem um ponto comum: produzir comunicação. A parte operacional, contudo, tem especial preocupação nesse campo.

Quanto ao conteúdo, a presente pesquisa traz sua contribuição, certamente não exaustiva, no tocante aos requisitos de informação nas áreas da saúde e educação, os quais estão aglutinados no apêndice E, que contém 33 itens a serem observados na área da saúde e 37 na educação.

Bitencourt (2019, p. 160) menciona, no tocante à saúde, a transparência quanto aos “procedimentos realizados pelo município, as medicações disponíveis nas farmácias do município, a fila de procedimentos pelo Sistema Único de Saúde, além de tantas outras informações que facilitam a vida dos cidadãos”.

Quanto à forma de disposição das informações, relatou-se a situação constatada nos portais dos municípios associados à AMESC no tópico anterior, na qual se verificou ausência de informações necessárias ao controle social, falta de organização ou sistematização temática daquilo que está disponível, não utilização de recursos tecnológicos para facilitar a compreensão e/ou reduzir as barreiras da linguagem técnica, filtros ou opções não atualizadas ou indisponíveis.

Nessa linha, Bitencourt (2019, p. 160) corrobora a constatação e faz crítica geral à Lei de Acesso à Informação, na medida em que não se verifica no seu texto disposições que tratam da forma para executar as informações referentes ao núcleo mínimo de transparência ativa, deixando “excessiva liberdade de cada ente federativo acerca de como poderão ser construídas e organizadas tais informações”, de forma que cada ente público utilize próprio modelo de portal e escolha a maneira que irá organizar o conteúdo, o que, na prática, dificulta a compreensão pelo cidadão quanto à organização das informações, muitas vezes disposta sem qualquer critério ou metodologia³⁵.

Além disso, Bitencourt (2019, p. 162) traz outras constatações quanto à atual situação dos portais digitais de transparência municipais:

- a) Inexistência da distinção entre percentuais obrigatório e não obrigatório;
- b) inexistência de diferenciação entre percentuais de despesas direcionados a órgãos públicos e instituições privadas;
- c) inexistência de explicitação dos critérios pelos quais determinadas previsões de despesa estão em uma ou outra rubrica;
- d) inexistência de explicitação do destino efetivo do recurso, uma vez que só há referência à instituição de destino;
- e) ausência de opção por visualização sem linguagem técnica;
- f) falta de uniformização como empecilho para a compreensão dos administrados.

Ela (BITENCOURT, 2019, p. 163) contribui, ainda, com algumas diretrizes de ordem operacional que colaboram com aperfeiçoamento da transparência digital, a partir da ideia de comunicação, podendo-se ser aplicada a qualquer objeto ou conteúdo:

- a) se contemplem opções para que o consulente tenha acesso aos dados de forma traduzida ao leigo;
- b) adoção de um sistema que disponibilize as informações dentro de um

35 Consoante Bitencourt (2019, p. 160), “não há uniformidade nos sistemas de informática nem mesmo programas de informação de fácil acesso, como versões dos portais simplificados para baixar através de apps. Como cada Município, Estado e mesmo União podem optar pelos sistemas e formas de disponibilizar as informações, as dificuldades já iniciam pela forma de exposição de seus conteúdos e seguem-se pelos diferentes comandos e formas de organizar a informação”.

mesmo padrão;

c) o consulente possa encontrar os dados brutos;

d) o portal explicita os critérios de classificação de rubricas;

e) se obriguem especificações dentro das rubricas, não bastando meramente indicações gerais de valores e percentuais gastos em saúde e educação;

f) obriguem os portais a exibir um quadro comparativo do previsto no orçamento com a despesa realizada;

g) obriguem os particulares a detalhar o destino dos recursos recebidos, no mesmo portal do Município;

h) discriminem o quanto foi realizado em órgãos públicos e o quanto foi enviado a entidades privadas.

A busca pela transparência é tarefa contínua. Certamente também não há fórmula pronta quanto ao modelo de governo digital e aberto que atenda à transparência e sirva enquanto plataforma para o controle social de políticas públicas.

Nessa busca, Bitencourt (2019, p. 166) colaciona princípios orientadores para o desenvolvimento dos portais digitais no intuito de priorizar e promover a transparência pública, quais sejam:

1) princípio da máxima divulgação, devendo abranger o maior tipo de informações e órgãos possíveis e também deve alcançar o maior número de indivíduos possível;

2) da obrigação de publicar, ou seja, sua conduta deve ser proativa na disponibilização de toda informação;

3) promoção de um Governo Aberto, com a criação de processos e procedimentos governamentais mais transparentes;

4) limitação das exceções, colocando-se em direção oposta à cultura do sigilo;

5) procedimentos simplificados, ou seja, simples e de fácil compreensão ao cidadão comum que busca o acesso e devem ser processados com rapidez e em linguagem acessível;

6) primazia pela gratuidade, pois as pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em função dos custos.

Portanto, a partir das novas tecnologias se faz necessária a reformulação da transparência a partir da ideia de comunicação no contexto de um governo digital e aberto e, por conseguinte, contribuir para o aprimoramento das informações disponibilizadas de forma ativa pelo poder público e, assim, tornar materialmente possível o controle social de políticas públicas.

Nesse sentido, a presente pesquisa buscou contribuir com os pressupostos para essa reformulação, os quais podem ser sintetizados da seguinte forma, os quais deverão ser observados pelos portais digitais de transparência pública:

a) Permitir o controle, em tempo real, das informações e dados relativos às receitas e às despesas públicas;

Embora a legislação já preveja tal condição, importante salientar que não basta a disponibilização apenas dos números, devendo-se entender que a transparência precisa comunicar os cidadãos sobre o andamento das contas públicas.

Assim, além dos links para acesso aos documentos comprobatórios correspondentes, deve-se fazer acompanhar explicações em linguagem simplificada acerca da real situação da execução orçamentária, utilizando-se de gráficos, tabelas a fim de facilitar a compreensão pela sociedade.

b) Disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente de Federação de modo consolidado;

Da mesma forma, os dados consolidados devem ser acompanhados de links que demonstrem as consolidações realizadas, além de adoção de linguagem acessível para sociedade, a partir é claro de um padrão de homem médio, para não beirar extremismos, valendo-se de todos os recursos tecnológicos e didáticos para exposição das informações.

c) Possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

A importância da proteção e segurança dos dados é fundamental, a fim de preservar a intimidade dos usuários, bem como evitar invasões ou mesmo danificações aos dados públicos.

d) Respeitar aos requisitos estabelecidos pelos padrões e-PING;

Deve-se priorizar a abertura dos dados públicos, a interoperabilidade pública e suas dimensões, assim entendida enquanto a integração, por meio digital e de forma pública, de soluções tecnológicas desenvolvidas pela sociedade no âmbito do controle social;

Os padrões e-Ping atualmente não estão previstos em legislação de observância obrigatória para todos os entes da Federação. Contudo, os portais digitais devem se utilizar desses padrões a fim de se harmonizarem com as exigências de transparência e abertura dos dados públicos, e, assim, possibilitar o controle social.

e) Atender ao padrão de acessibilidade de governo digital E-MAG;

f) Observar as diretrizes e recomendações de usabilidade e-PWG;

Essas diretrizes contribuem para concretização da transparência, na perspectiva de comunicação, uma vez que buscam assegurar nos portais digitais a compreensão das informações, tornar intuitiva a navegação dos usuários nesses sítios eletrônicos, organizar as informações, bem como incentivar a adoção de linguagem facilitada.

3. CONCLUSÃO

A presente pesquisa envolveu o levantamento de requisitos de informação para proposta de reformulação da transparência ativa municipal, no contexto do governo digital e aberto, a partir das necessidades informacionais para o exercício do controle social de políticas públicas nas áreas de saúde e educação.

No primeiro capítulo, realizou-se aporte teórico necessário para compreensão do paradigma democrático para o exercício do controle social de políticas públicas de alta intensidade.

O modelo hegemônico de democracia representativa oriundo da adoção do Estado Liberal e da instauração da sociedade burguesa durante os séculos XVIII e XIX há algum tempo apresenta certo desgaste, bem como se passou a questionar a sua legitimidade na forma como vem se dando a representação, o que passou a se atribuir certa crise de legitimidade.

Viu-se que as raízes dessa crise são multifatoriais e compreendem o constante descompasso entre as promessas de campanha eleitoral e a realidade após a eleição, a corrupção no meio político, o empobrecimento de parte da população, gerando ainda mais desigualdade, a complexidade dos problemas sociais e a falta de especialização técnica para enfrentá-los, falta de legitimidade no discurso quanto às formas de ação política e também a influência dos meios de comunicação.

No cenário democrático, essa crise tem sido verificada pela apatia política dos eleitores e pelo sentimento de não representatividade dos cidadãos em relação à classe política, o que tem resultando em diversos movimentos sociais e de rua, pela internet ou por meio dela, tais como o movimento dos Indignados que se espalhou pelo mundo com o clamor comum por uma democracia real.

Ao mesmo tempo, modelos não hegemônicos retomaram a discussão a respeito da forma como as pessoas interagem e se comunicam com o Estado no jogo democrático, entre eles, o de democracia participativa emerge como caminho para aproximação real da sociedade e forma de conferir maior intensidade ao sistema democrático como um todo, não como substituto do modelo representativo, mas como complemento necessário.

A Carta Magna brasileira, promulgada em 1988, fixou a cidadania como fundamento da República, tendo a participação e o controle papéis essenciais ao bom funcionamento do Estado, da Democracia e da Administração Pública, a partir da concepção de cidadania e democracia participativa.

A Administração Pública brasileira historicamente passou por algumas transformações em seu modo de organização, que iniciou no modelo patrimonialista, passou pelo burocrático e, por fim, culminou no modelo gerencial.

O modelo gerencial de Administração Pública, também denominado de Nova Administração Pública (ou New Public Management - NPM), adotado a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, inspirado nas contribuições de Osborne e Gaebler, passou por três fases distintas: o gerencialismo puro, o consumerismo e, por fim, o orientado ao serviço público (ou public service orientation - PSO).

Registrou-se que essa última fase tem como características principais o foco no cidadão, enquanto sujeito de direito e deveres, bem como trouxe o conceito de accountability e de transparência para o cenário da gestão pública.

A partir disso, passou-se a estudar de que forma a Administração Pública explora essa noção de prestação de contas a partir dos controles institucionais definidos na CF/88, pelo que se debruçou acerca do controle jurisdicional, administrativo e parlamentar, de forma interna ou externa, os quais exercem de forma preventiva, concomitante ou repressiva o controle da Administração Pública.

Além disso, passou-se a pontuar de que forma o controle social está inserido na estrutura administrativa e social, bem como se analisou suas principais características e formas de manifestação.

Nesse cenário, enfatizou-se que a democracia participativa apresenta diversas facetas, sendo que, na pesquisa realizada, interessou a do controle social, assim conceituado pela possibilidade real do cidadão, a partir da transparência e do acesso à informação, provocar a substituição de uma decisão por outra.

O controle social possui estreita ligação com as políticas públicas, pois, a partir do seu exercício, em todas as etapas do ciclo, desde a formulação até a avaliação, confere-se maior legitimidade e eficiência aos resultados dos objetivos, metas e diretrizes fixadas pelos planos, programas e ações dentro do conjunto de políticas públicas.

As políticas públicas são a forma como se resolve os problemas da sociedade e o controle social é a forma como o cidadão interage, fiscaliza e questiona as soluções definidas para esses problemas.

A partir do segundo capítulo, apresentou-se a forma pela qual as tecnologias impactaram a democracia, o governo e a transparência pública.

A forma como mundo e as pessoas interagem e se comunicam certamente não é igual à de anos atrás e certamente sofrerá novas modificações. O advento das tecnologias da informação e comunicação junto da invenção da internet trouxe novas possibilidades e com isso novos desafios a serem enfrentados.

A produção de dados vem aumentando significativamente a cada ano que passa, além do que estamos cada vez mais conectados, ao menos em nível tecnológico e de rede.

A pesquisa realizada demonstrou o contexto histórico do advento da internet e das tecnologias e relacionou seus efeitos na chamada democracia digital, analisando-se desde o início de seus primeiros escritos até a atualidade.

Além disso, relacionou-se de que forma o incremento tecnológico tem sido absorvido pela Administração Pública brasileira em sentido amplo, naquilo que se convencionou, num primeiro momento, de governo eletrônico, sendo, atualmente, mais corretamente denominado de governo digital.

A partir disso, discorre-se o conceito de transparência pública tratado no presente trabalho, a partir da ideia de comunicação, isto é, ser transparente é muito mais do que tornar pública a informação, é fazer com que essa informação seja compreendida pelo destinatário, no caso, o cidadão ou a sociedade.

Assim, a transparência pública, exteriorizada em rede especialmente pelo uso de portais digitais, precisa ir além da mera disponibilização da informação e se preocupar também com a forma que essa informação chega a público, de forma organizada, de linguagem simples e padronizada.

Diante desse arcabouço teórico, a partir do terceiro capítulo, passou a analisar de que forma o controle social se insere no âmbito das novas tecnologias e de que forma a transparência a partir da ideia de comunicação no contexto de um governo digital e aberto pode contribuir para o aprimoramento das informações disponibilizadas de forma ativa pelo poder público e, assim, tornar materialmente possível o controle social de políticas públicas.

Para tanto, levantou-se os requisitos de informação para o desenvolvimento da transparência municipal necessária para o controle social das políticas públicas nas áreas da saúde e educação.

Os requisitos de informação foram levantados a partir da análise conjunta tanto da legislação, em especial, da LAI e da LRF e seus regulamentos, quanto, de forma empírica, obtida pelos processos de auditoria operacional nas áreas de saúde e educação realizados, em âmbito municipal, pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC e foram sintetizados no quadro constante no “Apêndice E” da pesquisa em tela.

Por ser tratar de um trabalho com base empírica, não se buscou esgotar todas as informações necessárias para o controle social de políticas públicas nas áreas de saúde, mas sim trazer um arcabouço informativo inicial, baseado na prática e não apenas na teoria, para o aprimoramento real da transparência e, com isso, a possibilidade concreta de controle social, não perdendo de vista que a transparência é uma atividade contínua e em constante aprimoramento.

Esse levantamento empírico, portanto, não deve ser visto como algo taxativo ou estanque, mas sim de forma orientativa, tanto para o desenvolvimento dos portais digitais de transparência quanto para os controladores sociais.

Diante disso, a partir do levantamento realizado, procedeu-se, inicialmente, uma análise comparativa da legislação aplicável à transparência pública, a fim de verificar a existência ou não de exigência quanto à transparência ativa dessas informações.

Posteriormente, avaliou-se os portais digitais oficiais mantidos pelos municípios associados à Associação de Municípios do Extremo Sul Catarinense - AMESC a fim de verificar e comparar se as informações levantadas constavam nos respectivos sítios.

Restou demonstrado que a grande maioria das informações levantadas e necessárias ao controle social não estava presentes nos portais digitais dos municípios, nem eram exigidas a disponibilização ativa desses documentos.

Além disso, das informações que eram exigidas, poucas eram as informações que estavam organizadas por categorias de políticas públicas ou por áreas, a fim de facilitar a compreensão do cidadão.

Não havia acesso a todos os documentos necessários, além disso, quando havia, algumas estavam desatualizados ou, ainda, estavam apresentadas de forma extremamente técnica, não podendo, assim, ser considerada como transparente, por faltar o atributo da compreensibilidade.

A partir da pesquisa realizada, foi realizado alguns apontamentos conclusivos, em especial, de forma a confirmar a hipótese central desta pesquisa, que os portais digitais mantidos pelos municípios da AMESC não cumprem com todos os requisitos de informação levantados, de forma que não produzem, na maior parte, a verdadeira transparência, assim entendida pela possibilidade de gerar comunicação entre administradores e administrados. E isso porque:

a) Os municípios tendem a cumprir, em geral, tão somente o acesso à informação quanto ao rol de informações previsto na legislação que disciplina a sua disponibilização de forma ativa, porém isso não quer dizer que produzam transparência a partir da ideia de comunicação.

Verificou-se que os portais não sistematizam essas informações de forma que o acesso seja intuitivo pelos usuários, o que poderia ser resolvido, por exemplo, com maior organização temática; não utilizam linguagem mais simplificada quando do trato de informações de ordem com maior robustez técnica, tais como aqueles relativas à contabilidade ou ao orçamento público, com a utilização, exemplificativamente, de geração de gráficos, tabelas ou mesmo explicação de pontos mais relevantes para a sociedade; não detalham ou possibilitam o detalhamento das informações para o nível de acesso dos documentos e registros que embasem os números e resultados apresentados.

Dessa forma, pode-se afirmar que os portais digitais referentes aos municípios analisados, apesar de cumprirem, na maioria, parte dos requisitos de informação levantados, não produzem de forma plena a transparência esperada, a fim de possibilitarem materialmente o exercício do controle social de políticas públicas.

b) As informações constantes na legislação quanto à disponibilização do seu acesso de forma ativa não satisfazem as necessidades de informação do exercício do controle de políticas públicas, considerando a análise empírica das atividades realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas áreas de saúde e educação e, portanto, não possibilitam materialmente o controle social.

Como afirmado, a análise empírica conduzida durante essa pesquisa, com o levantamento das informações exigidas pelas auditorias operacionais conduzidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina nas áreas de saúde e educação no âmbito municipal, por diversos fatores que a obstaculizariam, não teve a intenção de estabelecer um padrão de informações necessárias para que todos os portais digitais do país pudessem ser considerados transparentes.

A intenção da pesquisa foi simplesmente demonstrar, de forma empírica, que apenas as informações exigidas pela legislação aplicável, de forma ativa, ainda que fosse deixada de lado a questão de não produzirem transparência em razão da ausência de comunicação, não possibilitam materialmente o controle social de políticas públicas.

O levantamento dos requisitos de informação a partir da experiência da Corte de Contas Catarinense se deu muito mais sentido orientador ou exemplificativo para o controle social de políticas

públicas nas áreas de saúde e educação do que no sentido determinístico ou taxativo.

Caso alterada a Corte de Contas em análise para outro Estado ou se fosse tido como parâmetro a Corte da União, certamente esse rol sofreria menor ou maior alteração, até porque cada processo de auditoria, mesmo que sejam de mesma área de política pública, possui suas próprias questões, metodologias e demandas.

Reprisa-se que não se faz controle sem as informações e documentos necessários para a correta verificação daquilo que se está controlando. A pesquisa contribuiu, assim, nesse ponto, para escançar a questão de que a legislação deveria ser mais ampla quanto às informações a serem prontamente disponibilizadas pelos municípios e orientar possíveis caminhos ou requisitos de informação para essa realização dessa ampliação.

c) Os municípios tendem a disponibilizar em seus portais digitais, de forma ativa, na sua grande maioria, tão somente o conjunto de informações onde há exigência legal para tanto, sendo que, como visto, esse rol não satisfaz as condições materiais para a realização do controle de políticas públicas.

Como dito, a partir do estudo empírico realizado acerca dos processos de auditorias operacionais nas áreas de saúde e educação, em nível municipal, conduzidos pelo TCE-SC, que visou tão somente o levantamento dos requisitos de informação com a finalidade de orientar a realização do controle social de políticas públicas nessas áreas.

Considerando esses requisitos de informação, de caráter orientativo, percebeu-se que os municípios, em geral, não disponibilizam essas informações em seus portais digitais, que, muitas vezes, estão disponíveis apenas para uso interno da Administração Pública, mas, caso fossem tornadas públicas, contribuiriam para o exercício do controle social.

Fica claro assim a necessidade de se repensar tanto o conteúdo quanto a forma pela qual está estruturada a transparência pública municipal, no âmbito digital, ou cibertransparência, a partir da concepção de governo digital e aberto, para que se possa efetivamente sair da cultura do obscurantismo das informações públicas, e, por conseguinte, tornar possível o controle social de políticas públicas.

d) Os portais digitais mantidos pelos municípios analisados foram desenvolvidos a partir de um padrão de programação baseado em governança eletrônica ultrapassada, não focada no cidadão e na abertura dos dados públicos, pelo que impossibilita a disponibilização das informações de forma que produza comunicação e torne possível o controle social de políticas públicas.

A partir da concepção de governo digital e aberto, na qual o foco é no cidadão e na abertura dos dados públicos, a transparência ativa tem o condão de romper com essa barreira informacional existente, especialmente, para a atividade de controle social.

A situação atual decorre, sobretudo, em razão do paradigma atual de desenvolvimento dos portais digitais mantidos pelos municípios se baseia na premissa já ultrapassada de governo eletrôni-

co, na sua fase mais embrionária, na qual a transparência ativa deve ser adstrita apenas ao conjunto mínimo exigido pela legislação.

Nesse sentido, mesma que não haja modificação legislativa, no sentido de ampliar o acesso à informação, na modalidade ativa, isso não quer dizer que os municípios não possam, de forma voluntária, ampliar o seu conteúdo.

Tal atitude, na verdade, demonstraria preocupação em promover a cidadania e incentivar o controle social, além de respaldar o governo com a marca da transparência, desde que observadas, além do acesso à informação, as condições para produção de comunicação entre governantes e governados.

Aliás, historicamente, as tecnologias não esperam a modificação da legislação a fim de serem implantadas, mas acabam por indicar sempre novos rumos, tal como ocorreu com o serviço de transporte por aplicativo, por exemplo, que, forçou a regulamentação dessa nova modalidade que já estava em uso em muitas cidades do país.

Fica evidente, assim, que se faz necessária reformulação da transparência pública em âmbito municipal.

Nesse sentido, a presente pesquisa buscou contribuir com os pressupostos para essa reformulação, os quais podem ser sintetizados da seguinte forma, os quais deverão ser observados pelos portais digitais de transparência pública:

a) Permitir o controle, em tempo real, das informações e dados relativos às receitas e às despesas públicas;

Embora a legislação já preveja tal condição, importante salientar que não basta a disponibilização apenas dos números, devendo-se entender que a transparência precisa comunicar os cidadãos sobre o andamento das contas públicas.

Assim, além dos links para acesso aos documentos comprobatórios correspondentes, deve-se fazer acompanhar explicações em linguagem simplificada acerca da real situação da execução orçamentária, utilizando-se de gráficos, tabelas a fim de facilitar a compreensão pela sociedade.

b) Disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente de Federação de modo consolidado;

Da mesma forma, os dados consolidados devem ser acompanhados de links que demonstrem as consolidações realizadas, além de adoção de linguagem acessível para sociedade, a partir é claro de um padrão de homem médio, para não beirar extremismos, valendo-se de todos os recursos tecnológicos e didáticos para exposição das informações.

c) Possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

A importância da proteção e segurança dos dados é fundamental, a fim de preservar a intimidade dos usuários, bem como evitar invasões ou mesmo danificações aos dados públicos.

d) Respeitar aos requisitos estabelecidos pelos padrões e-PING;

Deve-se priorizar a abertura dos dados públicos, a interoperabilidade pública e suas dimensões, assim entendida enquanto a integração, por meio digital e de forma pública, de soluções tecnológicas desenvolvidas pela sociedade no âmbito do controle social;

Os padrões e-PING atualmente não estão previstos em legislação de observância obrigatória para todos os entes da Federação. Contudo, os portais digitais devem se utilizar desses padrões a fim de se harmonizarem com as exigências de transparência e abertura dos dados públicos, e, assim, possibilitar o controle social.

e) Atender ao padrão de acessibilidade de governo digital E-MAG;

f) Observar as diretrizes e recomendações de usabilidade e-PWG;

Essas diretrizes contribuem para concretização da transparência, na perspectiva de comunicação, uma vez que buscam assegurar nos portais digitais a compreensão das informações, tornar intuitiva a navegação dos usuários nesses sítios eletrônicos, organizar as informações, bem como incentivar a adoção de linguagem facilitada.

Há, portanto, muito o que se avançar em termos de transparência pública e de controle social. As tecnologias podem e contribuem muito para o seu aprimoramento, a partir da noção de governo digital e aberto aqui tratada.

Cabe a nós, cidadãos, a tarefa de buscar e cobrar a melhoria dos portais digitais, pois é através deles que as informações públicas se revelam e a atividade pública se controla.

REFERÊNCIAS

ABREU, Joana Covelo de Abreu. O mercado único digital e a interoperabilidade administrativa: a proteção de dados pessoais na articulação entre administrações públicas nacionais e as instituições e órgãos da União Europeia – reflexões prospectivas. In: O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988 – um diálogo luso-brasileiro. Lisboa: Centro de Investigação de Direito Público, 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, Brasília, DF, n. 10, p. 1-50, 1997. Disponível em: < <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf> > Acesso em: 15 out 2020.

ALVES, Cássio Guilherme. Controle social de políticas públicas: os conselhos municipais e sua forma de atuação e controle na execução de políticas públicas – uma observação crítica sobre a atuação do conselho municipal de saúde de Santa Cruz do Sul. Dissertação de Mestrado em Direito, UNISC, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

AVRITZER, Leonardo (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. Volume 3. São Paulo: Cortez, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002

BERNARDES, Marciele Berger. Cidades Inteligentes: proposta de modelagem regulatória para a governança participativa, no contexto lusobrasileiro. (Tese de Doutorado em Ciências Jurídicas). Universidade do Minho – Escola de Direito: Portugal, 2019.

BITENCOURT, Caroline Müller. Acesso à informação para o exercício do controle social: desafios à construção da cultura da transparência no Brasil e diretrizes operacionais e legais para os portais no âmbito municipal. Relatório de Pesquisa Pós-Doutoral. Curitiba, PPGD-PUCPR, 2019.

BITENCOURT, Caroline Müller. Controle jurisdicional de políticas públicas. Porto Alegre: Nuria Fabris Ed, 2012.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Interações entre direito fundamental à informação e democracia para o controle social: uma leitura crítica da LAI a partir da experiência dos portais de transparência dos municípios do Rio Grande do Sul. *Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil)*, v. 23, p. 126-153, 2018.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Teoria Geral da Auditoria*. Curso de Pós-Graduação na área de Administração Pública. Brasília: AVM Faculdade Integrada, 2018.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2007

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 05 ago. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 106, de 07 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm> Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Estratégia de Governança Digital. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>> Acesso em: 15 out 2020.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm> Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n. 928, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm> Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Decreto n. 10.540, de 05 de novembro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10540.htm> Acesso em: 07 fev. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em 16 out 2020.

BRASIL. Lei n. 14.129, publicada em 30 de março de 2021 - Lei do Governo Digital (LGD). Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>> Acesso em 03 abr. 2021.

BREGA, José Fernando Ferreira. Governo eletrônico e direito administrativo. Tese (Doutorado em Direito), São Paulo, USP, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO, André Castro; CONTI, José Mauricio. O controle interno na administração pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. In: Revista de Direito Público do Instituto Brasileiro de Direito Público. Vol. 8, N. 37, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CASTELLS, Manuel. Ruptura: A crise da democracia liberal. Trad. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTELLS . Manuel. A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade. Edição digital. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2015.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em rede. 8 ed.rev e amp. São Paulo, Paz e Terra, 2005.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Dicionário de políticas públicas. Barbacena: EdUEMG, 2012.

CASTRO, Róbison Gonçalves; GOMES, Marcelo Barros; FERREIRA, Hellen Rosa. Administração Pública Contemporânea. Curso de Pós-Graduação na área de Administração Pública. Brasília: AVM Faculdade Integrada, 2018.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico. Coordenação executiva e editorial de Alexandre F. Barbosa. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014. Disponível em < <http://cetic.br/pesquisa/governo-eletronico/>>. Acesso em: 15 nov. 2020.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. The role of e-government for Europe's future. Brussels. 2003. 25p.

CONSTANT, Benjamin. The liberty of the ancients compared with that of the moderns. Disponível em: <<http://www.earlymoderntexts.com/pdf/conslibe.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. 3ª ed. Brasília: Impressão Gráfica Positiva, 2011.

COSTA, Pietro. Poucos, muitos, todos: lições da história da democracia. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

COSTIN, Claudia. Administração pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. Sequência (Florianópolis) n. 84, p. 209-242, abr. 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. Administração Pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. Rev. de Direito Administrativo e Gestão Pública. v. 6, n. 1, p. 1-24, jan/jun. 2020.

CUNHA, Maria Alexandra. Governo eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira. In: Alexandre Barbosa (Org.). Pesquisa sobre o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2005-2009. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2010, v.1, p. 73-76.

DA SILVA, Edson Rosa Gomes. ROVER, Aires José. O Governo Eletrônico como Política Pública Participativa com os Observatórios Sociais. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/266037752_o_governo_eletronico_no_suporte_as_politicas_publicas_com_acoes_participativas_observatorios_de_seguranca_publica> Acesso em: 10 set 2018.

DELGADO, Daniel García. Estado-nación y globalización. Buenos Aires: Ariel. 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação da comunidade em órgãos da administração pública. Revista De Direito Sanitário, p. 36-45, 2000.

FORUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS - FDAIP. Relatório produzido em maio de 2020. Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Alteracoes_atendimento_pedidos_de_informacao_e_MP_928.pdf> Acesso em: 05 ago. 2020.

GALLO, João Guilherme. Fundamentos de Big Data. Instituto de Gestão e Tecnologia da Informação, 2020.

GIANEZINI, Kelly; BARRETTO, Letícia; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Políticas públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, Marli M. Moares da; RODRIGUES, Hugo Thamir (orgs.). Direito & Políticas Públicas X. Curitiba: Multideia, 248 p., 2015.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo; REIS, Beatriz de Felipe. Democracia Digital: o papel da tecnologia no restabelecimento dos vínculos sociedade-estado. Em Tempo, Marília, v. 8, p. 177-200, 2019.

GOMES, Wilson. A democracia no mundo digital: história, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia? In: II Encontro Anual da Compolítica, 2007, Belo Horizonte. Anais do II Encontro Anual da Compolítica, 2007. Disponível em: <www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em 18 nov 2020.

HERMANY, Ricardo. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. A democracia representativa e crise de legitimidade: o potencial de subsidiariedade no fortalecimento da democracia administrativa. XIII Semi-

nário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e IX Mostra Internacional de Trabalhos Científicos. 2016. ISSN 2358-3010.

HOMERCHER, Evandro T. O princípio da transparência e o direito fundamental à informação administrativa. Porto Alegre: Editora Padre Reus, 2009. p. 59

IBGE. Panorama cidades do Brasil. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama/>> Acesso em: 05 set 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. Standing Committee on IT Audit. Auditing e-government. Oslo, Norway: Intosai Standing Committee on IT Audit, 2003, 35p.

JUNQUILHO, G. S. Teorias da administração pública. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB. 182p. Florianópolis, 2010.

LEITE, Leonardo de Oliveira; REZENDE, Denis Alcides. E-gov.estratégico: governo eletrônico para gestão do desempenho da administração pública 1. ed. Curitiba: Appris, 2015.

LÉVY, Pierre. Ciberdemocracia. Tradução de Alexandre Emílio. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência. Informação pública em rede e a concretização dos direitos sociais: a experiência dos municípios gaúchos. Quaestio Iuris. vol. 8, n. 04, Número Especial, Rio de Janeiro, 2015, pp. 2651-2669.

LIMBERGER, Têmis. Direitos humanos na era tecnológica. Redesg – Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global – Universidade Federal de Santa Maria – v. 2, n. 2, jul.dez/2013, p. 346-366

MARÇAL, Justen Filho. Curso de Direito Administrativo. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Democracia on-line e o problema da exclusão digital. Intexto, Porto Alegre, UFRGS, n. 30, p. 93-113, jul. 2014.

MARTINS, Humberto. Lei da transparência e sua aplicação na administração pública: valores, direito e tecnologia em evolução. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf> Acesso em: 11 ago. 2020.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito. São Paulo: Saraiva, 2003.

MORIN Edgar. Pour une crisologie. In: Communications. La notion de crise, n. 25, pp. 149-163, 1976.

NOHARA, Irene. Direito Administrativo. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NORRIS, Pippa. Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. New York (EUA): Cambridge University Press, 2001.

OECD. Citizens as Partners - OECD: handbook on information, consultation and public participation in policy-making, p. 18, 2001.

OLIVEIRA FILHO, José Alceu de; SOARES, Alexandre Fernandes. Controle Interno e Externo da Gestão Pública. Curso de Pós-Graduação na área de Administração Pública. Brasília: AVM Faculdade Integrada, 2018.

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

PEDRINI, Dalila Maria; Adams, Telmo; SILVA, Vini Rabassada. Controle social e fortalecimento da democracia participativa: dilemas e perspectivas. p. 229-237: In: _____ (Orgs.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007.

PRESSMAN, Roger S; MAXIM, Bruce R. Engenharia de software: uma abordagem profissional. Tradução de João Eduardo Nóbrega Tortello. 8 ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Sousa. Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights. Sequência, Florianópolis, n. 85, p. 30-50, Ago. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552020000200030&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 out. 2020.

ROVER, Aires José. Direito. Governo eletrônico e inclusão digital. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUEDIGER, Marco Aurelio. Governo Eletrônico e Democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. XXVI ENANPAD, Salvador, setembro/dezembro, 2002.

SÁNCHEZ BRAVO, ÁLVARO. A nova sociedade tecnológica: da inclusão ao controle social: a Europ@ é exemplo? Tradução de Clovis Gorczewski. 1 ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 678p.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HARTMANN PEIXOTO, Fabiano. A inteligência artificial aplicada à criação de uma central de jurisprudência administrativa: o uso das novas tecnologias no âmbito da gestão de informações sobre precedentes em matéria administrativa. Revista do Direito (UNISC), Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 18-34, jan./abr. 2020.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set. 2018.

SILVA, Rogério de Moraes. Auditoria de Desempenho. Curso de Pós-Graduação na área de Administração Pública. Brasília: AVM Faculdade Integrada, 2018.

SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. *Revista Opinião Pública*. Campinas, v. XI, n. 2, out. 2005, p. 450-468.

SIRAQUE, Vanderlei. Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOMMERVILLE, Ian. Engenharia de software. Tradução de Ivan Bosnic e Kalinka G. de O. Gonçalves. 9 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.

SORJ, Bernardo. On-line / off-line: a nova onda da sociedade civil e a transformação da esfera pública. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. Internet e mobilizações sociais: transformações do espaço público e da sociedade civil. Rio de Janeiro: Plataforma Democrática, 2015.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SUBIRATS, Joan et al. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel, 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. ADI 6.351. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342764415&text=.pdf>> Acesso em 10 ago. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. ADI 6.357. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342780618&text=.pdf>> Acesso em 11 ago. 2020.

TAVARES, André Afonso; VIEIRA, Reginaldo de Souza. A exclusão digital e a cidadania participativa na sociedade em rede. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, vol. 15, n. 4, p. 283-299, 2020, DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i4.8065>.

TAVARES, André Afonso; CECHINEL, Renato. Governo eletrônico como instrumento de controle social das despesas com obras públicas. In: *Jurisdição constitucional, democracia e relações sociais: desafios contemporâneos*. Passo Fundo: Ed. da UPF, 2019, p. 830-839.

TAVARES, André Afonso; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Governo eletrônico como instrumento de

controle social de políticas públicas na área da saúde básica no município de São Leopoldo/RS. In: Jurisdição constitucional, democracia e relações sociais: desafios contemporâneos. Passo Fundo: Ed. da UPE, 2019, p. 531-541.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – TCE-PR. Plano Anual de Fiscalização Social. Disponível em: < <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2011/10/pdf/00237964.pdf>> Acesso em: 10 out 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE-SC. Portal do cidadão. Disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/sic/home.php?idmenu=tce&id=-1>> Acesso em: 05 nov 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – TCE-SC. Consulta de processos. Disponível em: < <https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo>> Acesso em: 30 out 2020.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e globalização. 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In Bresser-Pereira, L.C.; Nuria Cunill Grau (orgs.) O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999

VIEIRA, Reginaldo de Souza. A cidadania na república federativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. 2013. 540 fl. Tese (Doutorado em Direito) – Florianópolis, PPGD-UFSC, 2013.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. Democracia participativa em saúde: identificação da utilização dos instrumentos de governo eletrônico e da democracia eletrônica pelo conselho municipal de saúde de Criciúma/Santa Catarina, p. 285-307. In: ROVER, Aires José; GALINDO, Fernando (eds.) O Governo eletrônico e suas múltiplas facetas. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, ISBN 978-84.15031-XX-X.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor, 1993.

VICTORINO, Marcio de Carvalho et al. Uma proposta de ecossistema de big data para a análise de dados abertos governamentais conectados. Rev. Inf & Soc. Est., João Pessoa, v. 27, n. 1, p. 225-242, jan/abr. 2017.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 83-98, jan. 2001. ISSN 2177-7055.