



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

LUNARA STOLLMEIER PANDINI

**REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA: UM
ESTUDO EM MUNICÍPIOS DO ALTO VALE DO ITAJAÍ/SC**

Florianópolis

2021

LUNARA STOLLMEIER PANDINI

**REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA: UM
ESTUDO EM MUNICÍPIOS DO ALTO VALE DO ITAJAÍ/SC**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação
em Administração da Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do título de Mestre em
Administração.

Orientador: Prof. Sérgio Luís Boeira, Dr.

FLORIANÓPOLIS

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Pandini, Lunara Stollmeier

REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA: :
UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS DO ALTO VALE DO ITAJAÍ/SC / Lunara
Stollmeier Pandini ; orientador, Sérgio Luís Boeira, 2021.
151 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em
Administração, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Administração. I. Luís Boeira, Sérgio . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Administração. III. Título.

LUNARA STOLLMEIER PANDINI
**REPRESENTAÇÕES SOCIAIS SOBRE PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA: UM
ESTUDO EM MUNICÍPIOS DO ALTO VALE DO ITAJAÍ/SC**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Bernardo Meyer, Dr.

Instituição PPGA/UFSC

Prof.(a) Paula Chies Schommer, Dr.(a)

Instituição ESAG/UDESC

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Administração.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Sérgio Luís Boeira, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2021.

Ao meu pai, à minha mãe e à minha irmã.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus pela oportunidade de ter cursado este mestrado na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Agradeço a ele pela sabedoria, paciência e por todos os ensinamentos durante o período de estudos.

Agradeço aos meus pais, Roselana e Darcí, minhas inspirações de dedicação, fé, esperança e motivação, pelo cuidado com minha educação, por terem me criado para o mundo e por sempre me darem motivos para querer voltar. Um agradecimento muito especial também à minha irmã Duanne, pelo apoio incondicional com o mestrado, por não se cansar de ler comigo as inúmeras versões com dedicação.

Ao meu orientador, Prof. Sérgio Luís Boeira, por todos os ensinamentos, que foram muito além desta dissertação. Inspiração e exemplo de paixão pelo ensino e pela pesquisa, pelo cuidado com as palavras e ideias. Obrigada por confiar no meu potencial de fazer um trabalho muito mais complexo do que eu imaginava ser capaz.

Aos membros da banca, Prof. (a) Paula Chies Schommer e Prof. Bernardo Meyer, um agradecimento especial pelas provocações e novas propostas trazidas na qualificação. Suas avaliações me fizeram construir um trabalho muito melhor. Além deles, agradeço também aos professores do Programa de Pós Graduação em Administração da UFSC com quem tive o prazer de cursar disciplinas e enriquecer ainda mais os conhecimentos e visões de mundo.

Também agradeço à Prof.(a) Sullivan Desirée Fischer, da qual tive a honra de ser aluna durante a graduação em Administração Pública na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Uma das responsáveis pelo meu interesse crescente em estudar, em fazer mestrado e também em mergulhar na temática da transparência.

A todas as amizades conquistadas e cultivadas com o decorrer do mestrado, pelas trocas produtivas de ideias. Com certeza serão levadas pela vida toda.

A todos os entrevistados desta pesquisa, agradeço a oportunidade de contato e todas as reflexões instigadas. Além disso, o tempo cedido foi essencial e merece a devida consideração, uma vez que o trabalho se desenvolveu em período ímpar de pandemia.

Esses dois anos de mestrado foram repletos de sentimentos variados: angústia, insegurança, criatividade, produtividade e muitos ensinamentos. Percebo grande evolução pessoal e acadêmica advinda de todas as atividades desenvolvidas nesse período, considero essa uma fase transformadora e única. Obrigada!

RESUMO

Esta dissertação teve por objetivo interpretar as Representações Sociais de prefeitos, de representante de empresa que presta serviços para órgãos públicos e membros de organizações da sociedade civil no que diz respeito aos portais de transparência do Poder Executivo, como parte de um conjunto de estratégias de ampliação da democracia, nos municípios do Alto Vale do Itajaí (Santa Catarina, Brasil). Para isso, foram descritas as Representações Sociais dos atores significativos de cada esfera citada, considerando, também, os impactos da pandemia de Covid-19 nas ações dos sujeitos pesquisados, visto que estava em curso durante a realização do estudo. A base teórico-epistemológica compreende o Paradigma da Complexidade, de Edgar Morin, a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, a Coprodução do Bem Público e, principalmente, a Teoria das Representações Sociais, de Serge Moscovici. Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa através de um estudo de caso que considerou as entrevistas realizadas com os diferentes atores da região acrescidos da visão de atores estaduais relacionados à temática. A investigação mostrou que o porte dos municípios juntamente com a complexidade de suas administrações, aliados à formação e experiência de seus gestores impactam de maneira significativa nas ações de transparência. O estudo também evidenciou a relação das empresas prestadoras de serviço com as prefeituras e as ações dos membros de organizações da sociedade civil no que diz respeito às múltiplas responsabilidades relacionadas à temática. Salienta-se a necessidade de potencializar as ferramentas democráticas através de diferentes práticas. Ademais, constatou-se que a integração da multiplicidade de atores e iniciativas se mostra como alternativa viável para o aprofundamento do cenário de disponibilização de informações e de participação.

Palavras-chave: Transparência. Cidadania. Portais eletrônicos. Alto Vale do Itajaí.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation was to interpret the Social Representations of mayors, the representative of a company that provides services to public organizations and members of civil society organizations with regard to the transparency portals of the Executive Branch, as part of a set of expansion strategies democracy, in the municipalities of Alto Vale do Itajaí (Santa Catarina, Brazil). For this, the Social Representations of the significant actors of each sphere mentioned were described, also considering the impacts of the Covid-19 pandemic on the actions of the subjects surveyed, as it was ongoing during the study. The theoretical-epistemological basis involves the Paradigm of Complexity, by Edgar Morin, the Theory of the Delimitation of Social Systems, the Coproduction of the Public Good and, mainly, the Theory of Social Representations, by Serge Moscovici. To this end, a qualitative research was carried out through a case study that considered the interviews carried out with the different actors in the region plus the view of state actors related to the theme. The investigation showed that the size of the municipalities together with the complexity of their administrations, combined with the formation and experience of their managers have a significant impact on transparency actions. The study also showed the relationship between service providers and city halls and the actions of members of civil society organizations with regard to the multiple responsibilities related to the theme. The need to enhance democratic tools through different practices is emphasized. In addition, it was found that the integration of the multiplicity of actors and initiatives is shown to be a viable alternative for the deepening of the scenario of information availability and participation.

Keywords: Transparency. Citizenship. Electronic portals. Alto Vale do Itajaí.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Instrumentos de coleta de dados..... | 54 |
| Figura 2 - Espiral da Contextualização | 56 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Seleção de artigos de periódicos nacionais | 16 |
| Quadro 2 - Seleção de artigos de periódicos internacionais | 17 |
| Quadro 3 - Avaliações do Projeto Força Tarefa | 115 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ABNT | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| ACAPREMA | Associação Catarinense de Preservação da Natureza |
| ALESC | Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina |
| AMAVI | Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí |
| APREMAVI | Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida |
| ECOS | Encontro Catarinense dos Observatórios Sociais |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública |
| CIASC | Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CISAMAVI | Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Vale do Itajaí |
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| FURB | Fundação Universidade Regional de Blumenau |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDHM | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |
| IGEB | Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros |
| IGovP | Índice de Avaliação da Governança Pública |
| ITA | Índice de transparência de losayuntamientos |
| ITG-M | Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal |
| IQM | Índice de Qualidade dos Municípios |
| LAI | Lei de Acesso à Informação |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| OS | Observatório Social |
| ONG | Organização Não Governamental |
| PNLD | Programa Nacional do Livro Didático |
| PPGA | Programa de Pós-graduação em Administração |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| RN | Rio Grande do Norte |
| RS | Representações Sociais |
| SC | Santa Catarina |

| | |
|-------|--|
| SDR | Secretaria de Desenvolvimento Regional |
| TRS | Teoria das Representações Sociais |
| TIC | Tecnologia da Informação e Comunicação |
| UDESC | Universidade do Estado de Santa Catarina |
| UPA | Unidade de Pronto Atendimento |

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|---|-----------|
| 1. | INTRODUÇÃO | 7 |
| 1.1 | QUESTÃO CENTRAL E OBJETIVOS DE PESQUISA..... | 12 |
| 1.2 | JUSTIFICATIVA..... | 13 |
| 2. | REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E CONTEXTO-TEÓRICO | |
| | EPISTEMOLÓGICO | 15 |
| 2.1 | REVISÃO BIBLIOGRÁFICA - PERIÓDICOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS | |
| | 16 | |
| 2.1.1 | Transparência e cidadania..... | 18 |
| 2.1.2 | Governo eletrônico | 24 |
| 2.1.3 | Estudos anteriores | 27 |
| 2.2 | CONTEXTO TEÓRICO-EPISTEMOLÓGICO..... | 33 |
| 2.2.1 | Paradigma da Complexidade..... | 33 |
| 2.2.2 | Teoria das Representações Sociais..... | 36 |
| 2.2.3 | Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais e Coprodução dos Bens Públicos .. | 41 |
| 3. | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 43 |
| 3.1 | DELINEAMENTO DA PESQUISA..... | 43 |
| 3.2 | PARADIGMAS | 44 |
| 3.3 | ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO | 46 |
| 3.4 | MÉTODOS DE PESQUISA..... | 49 |
| 3.4.1 | Coleta de Dados..... | 49 |
| 3.4.1.1 | Entrevista Qualitativa | 49 |
| 3.4.1.2 | Referenciais..... | 53 |
| 3.4.2 | Análise e Interpretação dos Dados..... | 54 |
| 3.4.2.1 | Interpretação à luz da Teoria das Representações Sociais..... | 54 |
| 3.4.2.2 | Triangulação..... | 56 |
| 4. | DESCRIÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS | 58 |

| | | |
|--------|---|------------|
| 4.1 | ENTRADA NO CAMPO | 58 |
| 4.2 | REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE PREFEITOS | 61 |
| 4.3 | REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE REPRESENTANTE DE EMPRESA QUE PRESTA SERVIÇO PARA ÓRGÃOS PÚBLICOS | 76 |
| 4.4 | REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE MEMBROS DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL | 84 |
| 4.4.1 | AMAVI | 84 |
| 4.4.2. | Observatório Social de Rio do Sul | 87 |
| 4.4.3. | APREMAVI..... | 90 |
| 4.5 | REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE ATORES PÚBLICOS ESTADUAIS RELACIONADOS À TEMÁTICA..... | 92 |
| 4.5.1 | Auditoras do Portal SC Transferências..... | 93 |
| 4.5.2 | Auditora do Portal de Transparência de Santa Catarina..... | 98 |
| 4.5.3 | Observatório Social do Estado de Santa Catarina..... | 102 |
| 5. | SÍNTESE E DISCUSSÃO DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS ATORES ENTREVISTADOS | 109 |
| 6 | CONCLUSÕES | 117 |
| 7 | REFERÊNCIAS | 122 |
| | APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - PREFEITOS | 133 |
| | APÊNDICE B - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - EMPRESA..... | 135 |
| | APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - OBSERVATÓRIO SOCIAL ... | 138 |
| | APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - AMAVI..... | 141 |
| | APÊNDICE E - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - APREMAVI | 144 |
| | APÊNDICE F - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC | 145 |
| | APÊNDICE G - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS – OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SC | 148 |

1. INTRODUÇÃO

A administração pública constantemente exige maior eficiência estatal por parte dos governantes aliada a um rol crescente de serviços públicos com maior qualidade, controle social e garantia dos direitos individuais (BRAGA *et al.*, 2008, p. 5). Limberger (2015) sustenta que um dos grandes objetivos das democracias atuais consiste em possibilitar uma rede de comunicação direta entre governos e cidadãos que resulte em um aprofundamento democrático e em uma maior transparência e eficiência na atividade pública.

A transparência pública estimula a participação social, aproxima a sociedade da gestão exercida por seus representantes e aprimora a noção de responsabilidade do Estado diante da sociedade, que poderá averiguar as ações dos gestores (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013; FILGUEIRAS, 2011). Por outro lado, a participação também estimula a transparência, e Pires (2011) é um dos defensores dessa relação: “O controle social visa pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes, [...] trata-se de instância política da comunidade de usuários de um serviço público” (p. 61). Assim, tem-se uma via de mão dupla, em que tanto os órgãos públicos quanto o cidadão engajado e qualificado se mostram agentes importantes no processo democrático em prol da transparência.

A partir de uma perspectiva política, Matias-Pereira (2006) afirma que a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, contribuindo para tornar mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil. Já numa perspectiva legalista, Bellver e Kaufmann (2005) expõem que, nas sociedades democráticas, o acesso à informação e a transparência também podem ser considerados direitos humanos fundamentais.

A transparência é citada como um dos elementos capazes de contribuir para a redução da corrupção no espaço público e de tornar as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas (PINHO; SACRAMENTO, 2004). Tal elemento pode ser visto, então, como um ideário democrático, um elo entre o cidadão e o Estado, para que o primeiro possa acompanhar as decisões, ações, processos e procedimentos realizados pelos governos e agentes públicos. O acesso à informação e à participação na gestão pública diminuem os espaços reservados ao caráter antidemocrático da não publicização da atividade administrativa (SMANIO; NUNES, 2016). É por esse motivo, entre outros, que a transparência administrativa e, também, política oferece a possibilidade de a sociedade desempenhar formas de controle social, conferindo legitimidade à atuação da administração pública.

Correlato à ideia de controle social, o princípio da transparência administrativa tende a contribuir para fortalecer o *ethos* democrático da administração pública e a legitimação do uso do poder público fundado na legalidade e na publicidade dos atos públicos, na motivação no processo de tomada de decisão e na participação na gestão pública (SMANIO; NUNES, 2016). A partir da transparência e da participação popular, tem-se como fundamento ético-moral formal o acesso à informação, sendo o sigilo a exceção frente à supremacia do interesse público. Assim, a divulgação de informações reforça o direito dos cidadãos/sociedade e aprimora a democracia. Não pode ser confundida, entretanto, com publicidade, a qual tem outra finalidade, aquela de caráter educativo, informativo e de orientação social. Isso fica evidente no princípio da publicidade estabelecido no Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que determina: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Como um dos instrumentos de promoção da transparência, pode-se citar a *accountability* que, de acordo com Dunn (1999), requer capacidade de resposta dos agentes públicos, possibilidade de sofrer sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres (capacidade de punição). Campos (1990) apresenta a *accountability* também como uma questão de democracia, ou seja, quanto mais avançado o estágio democrático, maior a presença da mesma. A *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

Então, a transparência juntamente com a participação, dignificam o conceito de cidadania. De acordo com Platt Neto *et al.* (2007), as iniciativas de transparência na administração pública devem ir além do cumprimento do requisito legal e serem encaradas como política de gestão responsável, que favorece o exercício da cidadania pela abertura à participação nas discussões e decisões de políticas públicas.

No Brasil, as práticas de transparência tomam corpo a partir da década de 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/00), que estabelece normas de divulgação de informações para uma gestão fiscal transparente. A Lei exige que o acesso às informações seja realizado, inclusive, por meios eletrônicos. Entretanto, a falta de regulamentação retardou o seu cumprimento quanto ao uso de ferramentas tecnológicas que ampliam a disseminação de informações. O Portal Transparência Brasil (2004) foi criado servindo de inspiração, referência e estímulo aos órgãos de diferentes esferas de governo para divulgar eletronicamente as informações orçamentárias e fiscais. Nesse contexto, a publicização das contas públicas

utilizando portais eletrônicos passa a ser realizada com a edição da Lei Complementar nº 131/09, que acrescentou dispositivos à LRF ao determinar que as informações prestadas pelos governos sobre a execução orçamentária e financeira devem ser prestadas *online* e obrigatoriamente em tempo real. Conforme Agostineto e Raupp (2010), os portais eletrônicos têm sido um dos mecanismos mais utilizados pelos governos para disponibilizar dados, informações e até identificar necessidades da sociedade.

Em complemento a esses normativos de transparência, um novo dispositivo jurídico de grande relevância é incorporado na legislação brasileira em 2011 com a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/11), regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012. Essa Lei passa a enfatizar a publicização dos atos, decisões e gastos praticados pelos agentes públicos, realçando a transparência e o direito de qualquer cidadão solicitar e receber informações, sem a necessidade de apresentar suas motivações, a fim de monitorá-los. Vale ressaltar que a aprovação da LAI é fruto da articulação entre governo e sociedade civil, além de acontecimentos no cenário internacional. Apesar disso, conforme afirma Angélico (2012), o desconhecimento de leis de acesso à informação por parte da população é um obstáculo para sua implementação.

Com a entrada em vigor das legislações citadas, avanços têm sido promovidos no setor público, com o objetivo de tornar a gestão governamental mais eficiente e transparente. As tecnologias da informação são um dos meios disponíveis para tais intentos, e os portais de transparência, de acordo com Agostineto e Raupp (2010), promovem acesso à identificação das necessidades sociais, o desenvolvimento da transparência e a participação da sociedade nas ações governamentais. Mais do que provedores de serviços *online*, os portais poderão ser ferramentas de capacitação política da sociedade (RUEDIGER, 2002). Para Borges (2005), é a relação com os cidadãos que ampara o governo eletrônico. Se a população o desconhece, não o utiliza ou não percebe valor em seus serviços, o governo eletrônico perde a razão de ser.

Agostineto e Raupp (2010) afirmam que é por meio de portais eletrônicos que os governos expõem sua identidade, objetivos, realizações, além de possibilitar a concentração e disponibilização de serviços e informações. A ascensão da LAI, sua regulamentação e sua aplicação imputam responsabilização aos governos e gestores públicos, bem como possibilidade de ampliação da participação política dos cidadãos nos assuntos de interesse coletivo. Apesar disso, conforme afirma Gruman (2012), as informações publicadas são necessárias, mas não suficientes, é preciso estabelecer um diálogo frequente e proveitoso com a sociedade civil.

Pinho e Santana (2000) destacam a relevância assumida pelos governos municipais no Brasil para o enfrentamento de situações que exijam a atuação do Estado, a partir, inclusive, da descentralização de problemas nacionais e extensos. Assim, de acordo com Costa (1996, p. 113), do poder local não se espera pouco, ao contrário, tem sido visto como “espaço privilegiado para a realização da democracia, da participação cidadã e de iniciativas econômicas e sociais”. Os municípios ganharam grande importância com a Constituição Federal Brasileira de 1988. Em seu primeiro artigo, os municípios brasileiros foram integrados na federação como entes federados, dotados de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. No aspecto político da autonomia municipal encontra-se a capacidade de estruturação dos Poderes Executivo e Legislativo. Assim, as Prefeituras exercem papel primordial na ordem democrática, sendo o elo entre o Poder Executivo e o cidadão.

Destaca-se também a importância de atores de mercado, de organizações da sociedade civil e estaduais relacionados à temática na promoção da transparência e na ampliação da participação popular e, conseqüentemente, da cidadania. Isso vai ao encontro da multidimensionalidade defendida pela Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, que considera a existência de atores além do mercado necessários para a integração dos diferentes segmentos da sociedade e maximização da utilidade humana.

Com esse processo em curso, e considerando o meu interesse pela temática e pela região, observou-se uma carência de análise a respeito dos portais de transparência do Poder Executivo da região do Alto Vale do Itajaí, em Santa Catarina (SC). Somado a isso, conforme já abordado, considerar a triangulação de diferentes atores é uma investigação ainda a ser empreendida. Acrescenta-se a relevância do contexto no qual o estudo se concretizou, durante a pandemia de Covid-19, que também possibilitou novas compreensões acerca do objeto.

A Covid-19, como é chamada pela Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS, 2020), é uma doença infecciosa causada por um novo coronavírus, transmitida por gotículas entre as pessoas, sendo de rápido contágio. O primeiro caso diagnosticado no Brasil, de acordo com a British Broadcasting Corporation (BBC News, 2020), foi no dia 25 de fevereiro de 2020. A partir de então houve um crescimento exponencial de casos no país, à sombra da evolução da doença pelo mundo, levando o governo federal a aprovar o Decreto Legislativo nº 6 de 2020, que reconhece o estado de calamidade pública.

Na ausência de soluções biomédicas, incluindo medicamentos e/ou vacinas, foi necessário restringir ao máximo o contato entre as pessoas, estratégia essa conhecida como distanciamento social. Assim, aplicou-se uma gama de mudanças na rotina dos cidadãos,

fundamentadas nas necessidades biológicas e, também, na grande quantidade de informações, incluindo a maior utilização dos meios digitais de comunicação. Considerando as diversas modificações, o debate em torno da transparência da informação e da participação popular foi intensificado. Dessa forma, durante a coleta de dados da pesquisa também foram abordados os impactos da pandemia nas ações de transparência, divulgação de informações e participação popular. Ainda, nas entrevistas que ocorreram de forma presencial, foram adotadas todas as medidas de segurança recomendadas para a preservação da saúde dos sujeitos.

Assim, diante da relevância do tema para a administração pública e em virtude da necessidade de estudos que visem a transparência e a participação, essa compreensão partiu de um diálogo embasado no Paradigma da Complexidade, com Edgar Morin como referência central. Além disso, optou-se por trabalhar sob o enfoque também da Teoria das Representações Sociais (TRS) de Moscovici e da Teoria da Delimitação de Sistemas Sociais, de Guerreiro Ramos, em triangulação com a perspectiva da coprodução dos bens públicos. Esse referencial teórico-epistemológico serviu como base para observação e seleção de material bibliográfico advindo da revisão da literatura feita com a consulta em bases de dados, além de suporte para as análises. Em capítulo específico são expostas notas adicionais a respeito desse contexto.

A título de um entendimento inicial dos objetivos do trabalho propostos abaixo, e considerando a importância da teoria na análise dos dados do presente estudo, evidencia-se que a Teoria das Representações Sociais se propõe a identificar o conjunto de ideias, explicações e crenças resultantes da interação social. Sendo assim, as Representações Sociais (RS) são posicionamentos a respeito do objeto que está sendo estudado, é o que orienta o comportamento humano.

Então, a análise dos portais de transparência do Poder Executivo dos municípios do Alto Vale do Itajaí a partir da visão de prefeitos, representante de empresa que presta serviço para órgãos públicos e membros de organizações da sociedade civil associado ao contexto pandêmico, e pela ótica das Representações Sociais, suscita novas compreensões dos elementos em estudo. Além disso, associada aos conceitos e técnicas, a descrição subjetiva potencializa a revelação de aspectos históricos, culturais e cognitivos dos entrevistados. Logo, o enfoque da Teoria das Representações Sociais com a descrição e compreensão dos diferentes atores conforme defende a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, aliado ao pensamento complexo/Paradigma da Complexidade, torna o objeto da transparência dos portais e a cidadania um tema digno de atenção.

Para tanto, a pesquisa adotou a metodologia qualitativa através da realização de um estudo de caso a partir da seleção de municípios da região do Alto Vale do Itajaí. Os dados foram coletados por meio de entrevistas com prefeitos, representante de empresa que presta serviço para órgãos públicos, membros de organizações da sociedade civil e atore estaduais relacionados à temática. Também se fez uso de revisão bibliográfica e referenciais teórico-epistemológicos para constituir a base do estudo. Por fim, a análise e interpretação dos dados se deu pelo método da triangulação – tanto de teorias quanto de dados – e à luz da Teoria das Representações Sociais.

São anunciados a seguir a questão, os objetivos de pesquisa e a justificativa para realização deste estudo.

1.1 QUESTÃO CENTRAL E OBJETIVOS DE PESQUISA

De acordo com a temática e problematização apresentadas na introdução, a **questão central** a ser respondida é:

De que forma as Representações Sociais de prefeitos, de representante de empresa que presta serviços para os órgãos públicos e de membros de organizações da sociedade civil no que diz respeito aos portais de transparência do Poder Executivo, como parte de um conjunto de estratégias de ampliação da democracia, são interpretadas nos municípios do Alto Vale do Itajaí (Santa Catarina, Brasil)?

Para responder a essa questão central, a pesquisa tem, como **objetivo geral**, interpretar as Representações Sociais de prefeitos, de representante de empresa que presta serviços para órgãos públicos e membros de organizações da sociedade civil no que diz respeito aos portais de transparência do Poder Executivo, como parte de um conjunto de estratégias de ampliação da democracia, nos municípios do Alto Vale do Itajaí (Santa Catarina, Brasil).

Os **objetivos específicos** elencados para o alcance do objetivo geral são:

- a) Descrever as Representações Sociais de prefeitos no que diz respeito aos portais de transparência do Poder Executivo nos municípios do Alto Vale do Itajaí como parte de um conjunto de estratégias de ampliação da democracia.
- b) Descrever as Representações Sociais de representante de empresa que presta serviços para órgãos públicos no que diz respeito aos portais de transparência do Poder Executivo

nos municípios do Alto Vale do Itajaí como parte de um conjunto de estratégias de ampliação da democracia.

- c) Descrever as Representações Sociais de membros de organizações da sociedade civil no que diz respeito aos portais de transparência do Poder Executivo nos municípios do Alto Vale do Itajaí como parte de um conjunto de estratégias de ampliação da democracia.

1.2 JUSTIFICATIVA

O tema da transparência e dos portais já faz parte dos meus estudos desde a graduação, despertado por disciplinas e professores que trouxeram o tópico de forma motivadora, além da realização de trabalhos acadêmicos sobre o tema. A escolha pela região do Alto Vale do Itajaí se deu pelo fato de eu ter nascido e crescido na região, tendo também contato facilitado com atores para a realização das entrevistas.

A elaboração desse estudo justifica-se, então, pela importância do tema no contexto brasileiro, estadual e regional, pelas particularidades propostas, pelas preferências apresentadas e por focalizar um objeto relevante, porém pouco investigado no seu âmbito: os portais de transparência do Poder Executivo em prefeituras dos municípios do Alto Vale do Itajaí. Foram feitas algumas buscas em periódicos nacionais e internacionais para investigar análises pré-existentes na região de interesse e na temática proposta. Os próximos parágrafos destinam-se a explicar as pesquisas, particularidades e relevância do objeto em estudo.

Em buscas realizadas nos periódicos nacionais Portal Capes e Spell e internacionais *Web of Science* e EBSCO, em meados de março/2020, todas sem restrição temporal e utilizando o descritor “Alto Vale do Itajaí” conjugado (E/AND) com as palavras-chave que representam as temáticas centrais deste estudo (transparência, portal eletrônico e cidadania), não foi encontrado resultado positivo.

Realizou-se também uma pesquisa utilizando somente o descritor “Alto Vale do Itajaí” (acrescido dos filtros: idiomas inglês e português, periódicos revisados por pares e acesso aberto) com o intuito de conhecer quais as temáticas pesquisadas na região em questão. Essa pesquisa foi realizada em um periódico nacional (Portal Capes) e outro internacional (*Web of Science*). No Portal Capes obteve-se um retorno de 51 resultados e na *Web of Science*, 5 resultados (já excluídos os repetidos das duas pesquisas), e, após a leitura dos títulos, constatou-se que os artigos tratam em sua maioria do cultivo e produção de itens característicos da região e experimentos associados. Percebeu-se também a presença de artigos relacionados com o

contexto organizacional, principalmente aspectos ligados à gestão de empresas e temáticas inerentes às instituições de ensino, e, alguns poucos artigos referentes à indústria têxtil.

Ampliando o foco da pesquisa e realizando buscas no contexto estadual, utilizou-se do Portal Capes, *Web of Science* e EBSCO para diagnosticar as publicações referentes à temática no estado de Santa Catarina. A *Web of Science* foi o único dos três que não retornou nenhum resultado.

Com a aplicação dos mesmos filtros já citados, no Portal Capes os descritores utilizados nas buscas em todos os campos foram: “transparencia AND portais eletronicos AND cidadania AND santa catarina” e “transparencia AND portal electronico AND cidadania AND santa catarina”, sendo que a única diferença entre os mesmos é a utilização do plural (portal(is) eletrônico(s)). Na EBSCO os descritores (no resumo) foram: “santa catarina AND transparency”; “santa catarina AND citizenship”; “santa catarina AND portal” e “santa catarina AND e-government”. Somados os resultados obtidos das conjugações realizadas e excluídos os títulos repetidos, no Portal Capes foram obtidos 19 resultados e na EBSCO 8 resultados. Após a leitura de todos os títulos, constatou-se que dentre as temáticas mais encontradas, estão: estudo de câmaras municipais, do Poder Executivo Estadual, Tribunais de Contas, instituições financeiras e, também, apresentação de instrumentos de avaliação de portais eletrônicos. Não foi encontrado nenhum artigo que estudasse o Alto Vale do Itajaí ou alguma cidade pertencente à região e nenhum artigo que explorasse a questão da transparência com cidadania dos portais eletrônicos nessa região.

Existem estudos que focalizam portais do Poder Executivo, como ocorre com os trabalhos de Akutsu e Pinho (2002), Vaz (2003), Prado (2004), Cruz, Silva e Santos (2009), e de Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012). Contudo o enfoque desses trabalhos é para os portais do executivo de diferentes estados ou então casos selecionados de municípios brasileiros. Do ponto de vista teórico, tratam seus objetivos a partir de uma perspectiva diferente, ao se deterem nos aspectos técnicos, de acessibilidade, do cumprimento de legislações ou elementos com foco na *accountability*.

Em estudos similares, por se referirem a municípios de SC, trabalhos como o de Raupp (2011) e os de Raupp e Pinho referentes aos anos de 2011 e 2012 analisam a *accountability* nas câmaras municipais de Santa Catarina, porém o fazem numa perspectiva restrita ao Poder Legislativo. Por sua vez, Starosky (2014) também percorre o mesmo viés ao estudar o nível de transparência dos portais dos municípios que fazem parte da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) de Chapecó.

Conforme já exposto anteriormente, um estudo sobre os portais de transparência do Poder Executivo das prefeituras do Alto Vale do Itajaí ainda é incipiente e requer devida consideração, visto a necessidade que se impõe de consolidação da democracia e da participação cidadã no âmbito municipal. Rocha (2011) sugere que o desenvolvimento da democracia pressupõe o fortalecimento das instituições políticas locais, por viabilizarem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Mais do que isso, apresentar aspectos do contexto pandêmico relacionados à conjuntura dos portais de transparência viabiliza análises dos impactos e aprendizados percebidos pelos atores.

Do ponto de vista epistemológico, não foram identificados, até o momento, estudos sobre portais de transparência fundamentados no Paradigma da Complexidade, tampouco utilizando a Delimitação dos Sistemas e as Representações Sociais para explorar essa temática. Mais do que isso, a utilização de uma abordagem que considere as Representações Sociais de prefeitos, de representante de empresa que presta serviços para órgãos públicos e de membros de organizações da sociedade civil e, também, de atores estaduais relacionados com a temática ainda é inexistente nas publicações nacionais. Considera-se que a obtenção de dados por esses atores é potencialmente uma contribuição relevante no campo da administração pública.

Dessa forma, estima-se que pesquisas dessa natureza são importantes para compreender ações de transparência, com foco nos portais eletrônicos do Poder Executivo das prefeituras da região do Alto Vale do Itajaí, a promoção de democracia e participação cidadã no âmbito da região, colaborando para a disseminação e valorização das práticas que circundam essa temática. Em específico, neste caso, com a possibilidade de facilitar o acesso às informações que dizem respeito aos executivos municipais e a contribuição com a transparência e o controle social, o exercício da cidadania e fortalecimento da democracia.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E CONTEXTO-TEÓRICO EPISTEMOLÓGICO

Nos subcapítulos que seguem é apresentada a revisão bibliográfica realizada em periódicos nacionais e internacionais. São expostos os procedimentos de filtragem dos artigos, seguidos de noções teóricas a respeito das temáticas de transparência, cidadania e governo eletrônico, e por fim, um retrato dos estudos já realizados sobre o assunto, inclusive aqueles com foco em Santa Catarina. No item 2.2 é exposto o contexto teórico-epistemológico adotado como base desta pesquisa.

2.1 REVISÃO BILIOGRÁFICA - PERIÓDICOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

Para se obter um panorama nacional das pesquisas que tratam da temática, entre os dias 26/02/2020 e 04/03/2020, foi realizada uma busca de artigos sem restrição temporal e com as principais palavras-chave do estudo nos periódicos nacionais Portal Capes e Spell. No Portal Capes os filtros utilizados foram: periódico revisado por pares e idiomas inglês e português. Na Spell foram selecionados apenas os artigos da área de Administração, nos idiomas inglês e português. Na filtragem inicial obteve-se um retorno de 136 artigos. Então, procedeu-se à exclusão dos repetidos e à leitura dos títulos e dos resumos com o objetivo de excluir aqueles que se distanciaram das discussões acerca de transparência, cidadania e portais eletrônicos. Foi obtido um total de 68 artigos para análise. O Quadro 1, a seguir, traz as palavras-chave utilizadas nas buscas e sintetiza os achados de cada etapa da seleção.

Quadro 1 - Seleção de artigos de periódicos nacionais

| Base | Palavras-chave | N. Resultados | Resultado após exclusão dos repetidos | Resultado após leitura dos títulos | Resultado após leitura dos resumos |
|-------|--|---------------|---------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| CAPES | transparencia AND portais eletronicos AND cidadania | 30 | 30 | 27 | 23 |
| | transparencia AND portal eletronico AND cidadania | 50 | 33 | 25 | 15 |
| SPELL | transparencia E portal eletronico E cidadania (resumo) | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | transparencia E portais eletronicos E cidadania (resumo) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | transparencia E cidadania | 26 | 25 | 20 | 14 |
| | transparencia E portal eletrônico | 4 | 2 | 2 | 2 |
| | transparencia E portais eletrônicos | 16 | 11 | 11 | 11 |
| | cidadania E portal eletrônico | 5 | 4 | 4 | 3 |
| | cidadania E portais eletrônicos | 4 | 0 | 0 | 0 |
| | | 136 | 105 | 89 | 68 |

Fonte: Elaboração própria

Com base na leitura dos 68 artigos selecionados, foi feita uma seleção qualitativa de artigos que pudessem oferecer uma visão abrangente e ao mesmo tempo aprofundada sobre o tema em questão e, assim, contribuir para a base teórica deste trabalho.

Já no âmbito internacional, a SCOPUS foi a base escolhida, visto que é uma base de dados disponibilizada pela UFSC e, também, com reconhecida representatividade em relação às publicações internacionais. Entre os dias 19/10/2020 e 21/10/2020 foi realizada uma busca

sem restrição temporal e utilizando os descritores com incidência no próprio artigo, no resumo e nas palavras-chave. Além disso, utilizou-se do filtro de acesso aberto e nos idiomas inglês e português. Na tentativa de encontrar artigos que utilizassem em conjunto as três principais palavras do estudo (transparência, portal eletrônico e cidadania), nenhum resultado foi encontrado. Então, foram feitas buscas com diferentes conjugações entre as palavras. Nessa filtragem inicial obteve-se um total de 19 artigos. Após, da mesma forma que foi feito com os artigos nacionais, realizou-se a exclusão dos repetidos, leitura dos títulos e resumos, resultando numa amostra de 11 artigos. Os resultados encontram-se no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 - Seleção de artigos de periódicos internacionais

| Base | Palavras-chave | N. Resultados | Resultado após exclusão dos repetidos | Resultado após leitura dos títulos | Resultado após leitura dos resumos |
|--------|--|---------------|---------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| SCOPUS | transparency AND “electronic portal” AND citizenship | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | transparency AND “e-gov” AND citizenship | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | transparency AND citizenship | 15 | 15 | 9 | 5 |
| | transparency AND “electronic portal” | 7 | 7 | 4 | 2 |
| | transparency AND “e-gov” | 5 | 5 | 5 | 4 |
| | citizenship AND “electronic portal” | 1 | 1 | 1 | 0 |
| | citizenship AND “e-gov” | 1 | 1 | 1 | 0 |
| | | 29 | 29 | 20 | 11 |

Fonte: Elaboração própria

Na sequência são apresentadas as principais ideias trazidas pelos artigos selecionados levando-se em consideração as palavras-chave mais utilizadas e a relevância dos temas em questão. Utilizou-se como base os artigos selecionados, recorreu-se também às referências utilizadas por esses autores e que foram consideradas relevantes para o entendimento do assunto além da inclusão de autores considerados referenciais na área em estudo. Ainda, destaca-se que na análise e interpretação de dados foram feitas novas buscas de acordo com os resultados obtidos das entrevistas realizadas, para que fosse possível realizar uma investigação mais aprofundada e embasada de todos os tópicos em questão. Portanto, diversos autores são apresentados como forma de investigar as temáticas em estudo.

Inicialmente são apresentados alguns conceitos a respeito da temática, seguidos por uma breve explanação daqueles estudos que já foram feitos com diferentes abordagens e localidades, e, também os que tratam de Santa Catarina e de que forma o fazem. O objetivo principal desse

referencial é apresentar o estado da arte das discussões a respeito da temática nos âmbitos nacional e internacional.

Ressalta-se, de antemão, que o referencial teórico sobre transparência e governo eletrônico apresentado a seguir está alinhado com o pensamento prescritivo, normativo, sobre aquilo que deve ser feito. Além disso, nota-se uma tendência em apresentar potenciais positivos das temáticas. Dentre os artigos selecionados, aqueles que fazem algum tipo de descrição da realidade estão nos tópicos dos “Estudos anteriores”. De qualquer forma, através da comparação do referencial com os aspectos da realidade apresentados, nota-se que a realidade ainda carece em termos de desenvolvimento e evolução de transparência de portais eletrônicos.

2.1.1 Transparência e cidadania

Fundamentada na crescente demanda por discussão, a temática da transparência mostra-se relevante para o desenvolvimento das atuais governanças. Pinho (2008) discute que a transparência pode ser vista como um elemento para redução da corrupção e, ao mesmo tempo, potencial facilitador de relações democráticas do Estado com a sociedade. Nesse sentido, Angelis (2013, p. 309) afirma que “o valor público não é mais fornecido apenas pelo governo, mas pela colaboração”, logo, o autor reconhece a importância da participação ativa do cidadão e de governos mais eficientes, transparentes, sensíveis às necessidades dos cidadãos e inteligentes para alcançar seus objetivos.

Ao caracterizarem a transparência, Cruz, Silva e Santos (2009) alegam que ela deve configurar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos possam acessar e compreender o que está sendo realizado. Tohá e Solari (1997) já defendiam isso há mais de duas décadas ao argumentarem que:

A maior transparência na administração é, ao mesmo tempo, uma forma de responder ao público e uma maneira de dinamizar os sistemas de controle, de baixo custo e alta eficácia política. Quando a informação é acessível e clara, quando as contas públicas são exigíveis, o controle dos cidadãos pode tornar-se mais efetivo e adequado que os controles estritamente administrativos (TOHÁ; SOLARI, 1997, p. 89).

Marengo e Diehl (2011) atestam que as publicações não são suficientes para sua efetivação, muito além disso, é preciso que elas estejam ao alcance do maior número de pessoas e que sejam de fácil entendimento. Com isso, o controle social é exercido pelos cidadãos com base nas informações postas e nos mecanismos legais de controle. Para Ceneviva e Farah

(2006), os mecanismos de controle e fiscalização são condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público. Logo, uma possibilidade do uso responsável do bem público (RAUPP; PINHO, 2012).

Em linhas gerais, Cruz *et al.* (2012, p. 156) afirmam que uma gestão transparente tem como principais características o “acesso às informações compreensíveis para todo cidadão e a abertura para sua participação no governo (controle social)”. Dessa forma, as informações tornam-se acessíveis e compreensíveis ao público, que passa a estar apto a discutir assuntos que antes não dominava ou mesmo não conhecia. Portanto, conforme afirmam Tohá e Solari (1997), vai além de satisfazer o usuário, objetiva-se tornar “este vínculo um elemento-chave para a qualidade da gestão” (p. 89).

A transparência não pode ser confundida, entretanto, com publicidade, a qual tem finalidade distinta. Platt Neto *et al.* (2007) chamam atenção para essa constante confusão entre transparência de informação e princípio da publicidade. A transparência envolve um arcabouço mais amplo, ao trazer para conhecimento público informações de fácil entendimento, que auxiliam na promoção da cidadania e, como consequência, no aumento da legitimidade da estrutura pública. E o princípio da publicidade, segundo os autores, refere-se ao direito que a população tem de conhecer os atos praticados na administração pública para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático.

Platt Neto *et al.* (2007) argumentam que a transparência contempla três elementos principais - publicidade, compreensibilidade e utilidade:

Por publicidade, entende-se a ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários. Pressupõe-se, ainda, a oportunidade das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil ao apoio às decisões. [...] O segundo elemento da transparência é a compreensibilidade das informações. Essa dimensão relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios etc), e ao uso da linguagem. Busca-se idealmente a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações. Por fim, o terceiro elemento da transparência das contas públicas é a utilidade para decisões. A utilidade está fundamentada na relevância das informações. A relevância, por sua vez, pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Associada à relevância, está a confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado. A comparabilidade deve ser propiciada entre períodos e entre entidades (PLATT NETO *et al.*, 2007, p. 85-86).

Uma informação pode até ser publicizada, mas, se não relevante, confiável, atual, oportuna e compreensível, tal publicidade não necessariamente significará transparência (CRUZ *et al.*, 2012). É necessário, portanto, que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não serem enganosas. Considera-se que

a disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos por parte dos governantes constitui um ato de responsabilidade na prestação de contas (CRUZ *et al.* 2012).

Existem alguns instrumentos que visam analisar a transparência dos dados disponibilizados pelos órgãos públicos. A Escala Brasil Transparente foi criada pela Controladoria Geral da União e objetiva medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros através da análise do grau de cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2021). E ainda pode-se citar o Ranking Nacional de Transparência, iniciativa do Ministério Público da União, que através da aplicação de um questionário, avalia o cumprimento de exigências legais e ainda considera as “boas práticas de transparência” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2021).

Freire, Castro e Fortes (2009) fazem um estudo sobre a acessibilidade dos sítios eletrônicos, elencando essa como um aspecto essencial para promover a inclusão na sociedade da informação: “acessibilidade na *web* corresponde a possibilitar que qualquer usuário, utilizando qualquer agente, possa entender e interagir com o conteúdo disponível nos sítios” (p. 398). Segundo os autores, essa garantia é determinante para que a democratização do acesso ao governo seja efetiva também nos meios eletrônicos.

Desse modo, de acordo com Campos, Paiva e Gomes (2013), a participação da população exige “conhecimento prévio, explicação minuciosa, esclarecimento e quem exibe a conta” (p. 429). Afinal, os autores também defendem que a transparência é mais do que a publicidade do ato, ela diz respeito à abertura e compartilhamento de informações que tornam a população mais capaz de decidir e fazer escolhas, que aumentam a *accountability* e reduzem a corrupção. Ruijer *et al.* (2020), em trabalho publicado nos Países Baixos, corroboram com esse pensamento ao afirmarem que é necessário mais do que apenas publicar dados. Para eles, a comunicação entre o provedor e o usuário da informação, a troca de conhecimento e o desenvolvimento de uma estrutura cognitiva compartilhada podem resultar em dados de melhor qualidade e reutilização mais eficiente dos mesmos (p. 13). Os autores relatam ser um processo complexo de interação com a tecnologia, comunicação entre os diferentes atores e, assim, uma aprendizagem colaborativa.

Nesse contexto, em um estudo realizado na Itália, Martelli (2017, p. 02) traz o conceito de cidadania inteligente, que envolve “ser qualificado o suficiente para lidar com a modernidade e os novos instrumentos sociais”. A autora também aborda o contexto de uma cidade inteligente, que é aquela capaz de “aprender com *feedbacks* e reagir às necessidades de seus habitantes: um

território no qual a informação é usada para moldar relações úteis para adaptar os serviços às exigências e direitos dos seus *stakeholders*” (p. 04). Segundo ela, para lidar com esses novos desafios da cidadania, a educação tem um papel fundamental, através de linguagens e competências específicas para a compreensão geral do sistema.

Freire (2008) discute sobre a necessidade de capacitação das pessoas, opinando ser relevante dar oportunidade de crescimento intelectual para que possam ter ciência de sua participação na construção da sociedade. Segundo o autor, o cidadão deve ser colocado como agente principal na construção da sociedade. Figueiredo e Santos (2014) referem-se a essa capacitação através do fornecimento de informações relevantes a respeito da gestão pública, mobilizando a sociedade para o pleno exercício da participação social. Isso implicaria, de acordo com Rocha (2011), educação para a cidadania, propiciando o desenvolvimento de virtudes cívicas e ensejando maior e melhor capacidade de participação da população. O autor faz uma ressalva, que diz respeito à implementação desses espaços de participação de acordo com as características das instituições públicas, porém, coloca em primeiro lugar os atributos cívicos da sociedade civil.

Da mesma forma que Rocha (2011), Pinho (2008) também defende que o problema não é de tecnologia, mas de cultura e desenvolvimento político: “A abertura por parte dos governos para a transparência e participação societal depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrito a uma questão de tecnologia.” (PINHO, 2008, p. 473). Segundo o autor, há muita tecnologia, mas que não é mobilizada no sentido da democracia. Por isso, Campos, Paiva e Gomes (2013) afirmam ser importante que, muito além da incorporação da tecnologia, sejam concretizados os princípios que regem a administração pública, e, especialmente, o respeito à pauta dos direitos humanos na relação entre administração e cidadãos.

Sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como os cidadãos apropriarem-se dos dados quanto às ações e políticas dos governos para cobrarem dos agentes públicos. Dessa forma, conforme afirmam Cruz *et al.* (2012, p. 158), “a transparência cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade e ampliar o nível de acesso do cidadão às informações sobre gestão pública”.

A transparência da gestão pública favorece o estreitamento com a sociedade e possibilita tanto a aproximação quanto a discussão dos interesses da gestão e do cidadão (CAMILO; MANENTI; YAMAGUCHI, 2018). Mais do que isso, a triangulação dos interesses do Estado, da sociedade e do mercado se mostra relevante para a construção de um contexto em que de

fato a cidadania seja exercida. Raupp e Pinho (2012) reforçam a condição de existência de uma sociedade civil organizada e autônoma em relação ao Estado e ao mercado para que essa participação possa ser efetivada.

Assim, essa relação entre sociedade, Estado e mercado se traduz na coprodução do bem público, em que a “multiplicidade de interações [...] aumenta a capacidade dos agentes públicos e comunitários de compreender e atuar sobre o próprio sistema, tornando-o mais dinâmico.” (SCHOMMER *et al.*, 2015, p. 1379). Esse diálogo possibilita a produção, a disseminação e o uso de informações de boa qualidade para o controle da administração pública (SCHOMMER *et al.*, 2015), bem como a efetivação de iniciativas e ações mais eficazes (ALBANO; CRAVEIRO, 2015). Para isso, Schommer e Moraes (2011) ressaltam a importância de canais de expressão de diferentes interesses e perspectivas através da articulação dos sujeitos, seus conhecimentos, recursos e capacidades para a efetivação da coprodução. Ainda, cabe acrescentar que a coprodução

É uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos. Essa articulação se estabelece por meio da sinergia que ocorre na realização dos serviços públicos compartilhados entre governo, comunidade e cidadãos que, obrigatoriamente – assim como o aparato administrativo do Estado – interagem para a produção dos bens e serviços públicos. Essa interação se efetua por meio de redes e parcerias ou outros arranjos societários dos quais participa o cidadão. (SALM, 2014, p. 42)

Cruz, Silva e Santos (2010) também compartilham dessa ideia, e estendem-na para a concretização do conceito de *accountability*, “quando possibilita que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que causam impactos em toda a sociedade” (p. 106). Tohá e Solari (1997) defendem que se trata de conseguir que a administração seja mais compreensiva, clara, acessível e amigável, e que os interesses dos cidadãos estejam diariamente no centro da atuação pública. Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018) a respeito da democracia, defendem:

Todas as informações que partem do ente governamental possuem um caráter decisório na quebra da barreira a favor da democracia, possuindo um aprimoramento das ações do gestor público, inibindo atos de corrupção dentro da administração pública e possibilitando uma interação transparente entre o governo e o cidadão (CAMILO; MANENTI; YAMAGUCHI, 2018, p. 14).

Essa relação de responsabilidade de ambas as partes, sociedade e governo, permite ao Estado ser um instrumento, uma organização para possibilitar o bem-estar dos seus cidadãos.

Campos, Paiva e Gomes (2013) denominam essa responsabilidade mútua de *accountability*, que corresponde às ações do governo em dar satisfação de seus atos à sociedade: “explicar a ela como está governando, de que modo está administrando o bem público, mostrando como as receitas são adquiridas, como são gastas e porque são gastas” (p. 425). Para Campos (1990), também, a *accountability* não emerge por si só, mas é determinada por uma relação entre o Estado e a sociedade, propiciada pelo desenvolvimento democrático.

Accountability, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensada como a transparência, o engajamento na prestação de contas e a responsabilização dos governantes pelos seus atos (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Bernardes, Santos e Rover (2015) defendem que a *accountability* demanda um efetivo *empowerment* (empoderamento) dos cidadãos para que eles transformem as informações em conhecimento e atuem no processo de coprodução de políticas públicas. Campos (1990) também defende que a *accountability* é resultado de um desenvolvimento político que confere ao cidadão um papel ativo de sujeito. Conforme a opinião desta autora, esse é um processo em construção na sociedade brasileira, e não é possível que repentinamente haja uma mudança radical nos processos e na cultura política.

A possibilidade de interação e prestação de serviços do governo para a sociedade é caracterizada pelo governo eletrônico (CRUZ *et al.*, 2012). Este também é o “principal instrumento que os cidadãos dispõem para enfrentar os desafios da globalização, por meio de interações inéditas da sociedade, empresas e governos” (BRAGA *et al.*, 2008, p. 5). Os canais de acesso do cidadão ao governo eletrônico incluem plataformas digitais, através do uso da *internet*, que podem oferecer acesso a serviços, informações governamentais e, também, meios de diálogo com os órgãos públicos. Raupp e Pinho (2011) afirmam que, além de o governo eletrônico aproximar o cidadão e o ente governamental, ele contribui, em tese, para a democratização dos processos, expressa pela *accountability*. Sendo assim, essa ferramenta auxilia a administração em suas funções e oferece um caráter mais democrático orientado ao cidadão.

Um dos mecanismos utilizados para operacionalizar o governo eletrônico é a implementação de portais eletrônicos (RAUPP; PINHO, 2011, p. 118). Ressalta-se, aqui, que os portais eletrônicos são um dos meios para tanto, porém, outros mecanismos advindos com o processo de democratização também são considerados, como “instituições voltadas para a participação social, proporcionando o intercâmbio entre governo e sociedade” (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014). Os autores citam como exemplos os conselhos de políticas públicas, Observatório Social, orçamento participativo, ouvidoria e audiências públicas. Portanto, são

inúmeros os meios que possibilitam a ampliação da participação da população no meio público. Com o enfoque nesta pesquisa voltado aos portais eletrônicos, acredita-se que também são potenciais espaços de valorização da transparência.

2.1.2 Governo eletrônico

A *internet* tem realizado significativas mudanças no processo de comunicação humana. A expressiva disseminação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), através de diferenciados instrumentos, tem promovido avanços em diversos setores, como é o caso do setor público, que tem implementado instrumentos com o objetivo de tornar a gestão governamental mais eficiente (RAUPP; PINHO, 2011, p. 117), além de estabelecer uma relação de confiança entre os cidadãos e o Estado (ZURRA *et al.*, 2013).

De acordo com Braga *et al.* (2008), as inovações tecnológicas propiciaram moldar com maior interatividade, participação e simplicidade as relações da sociedade com seus governos. A sociedade em posse de recursos tecnológicos pressupõe a disseminação de informações como um atributo para a transparência administrativa, possibilitando que a população fiscalize se a “equidade, o bem-estar coletivo e a probidade administrativa estão sendo respeitados” (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2010, p. 106). Sobre a utilização desses recursos, Balbe (2010) afirma:

As inovações tecnológicas estão alterando os padrões de relacionamento dos governos com os cidadãos. A administração pública contemporânea, de modo voluntário ou reagindo a estímulos, vem se tornando mais sensível a essas mudanças. No entanto, a utilização e adaptação de técnicas oriundas do setor privado têm sido frequentes em função da dimensão e complexidade do setor público, e soluções inovadoras estão surgindo dentro das próprias organizações públicas (BALBE, 2010, p. 189).

Pinho (2008) afirma que, muito além da tecnologia, devem ser levados em consideração as possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade, ou seja, deve-se considerar o potencial democrático no sentido da participação popular e da transparência dessas ferramentas. Assim, “dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços *online*” (PINHO, 2008, p. 475). Prado *et al.* (2011, p. 6) corroboram o exposto e ainda reiteram que a inclusão digital do cidadão é fundamental para que se possa colher os benefícios do governo eletrônico. Além disso, os autores também lembram do potencial que essas iniciativas possuem para “catalisar e habilitar governos mais eficientes, mais efetivos, promovendo práticas democráticas, e com um melhor relacionamento entre governo e cidadão” (PRADO *et al.*, 2011, p. 2). A respeito dessas iniciativas e as possibilidades de interação, Campos, Paiva e Gomes (2013) argumentam:

As novas tecnologias significam muito mais do que a simples utilização da ferramenta eletrônica pela administração, mas podem servir para tornar o relacionamento mais democrático, a aproximação, a participação e a fiscalização do cidadão com relação aos atos praticados pelos gestores públicos (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013, p. 2660).

Prata (2007, p. 24) evidencia que o Estado deve “desempenhar o papel de produtor e fornecedor de informações aos cidadãos”. Raupp e Pinho (2014) enaltecem que com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação reforçou-se a obrigação dos agentes públicos, já contida em legislações anteriores, em utilizar meios eletrônicos para divulgar informações acerca dos atos praticados na administração pública. Em seu art. 8º está definido que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (BRASIL, 2011).

Dentre as diversas ferramentas utilizadas, o governo eletrônico é uma forma de disponibilizar serviços à sociedade, além de aproximar o cidadão do ente governamental, contribuindo, em tese, para uma maior democratização dos processos. De acordo com Agostineto e Raupp (2010), o governo eletrônico é um meio capaz de promover e potencializar boas práticas de governança e catalisar transformações profundas nas estruturas de governo, suscitando mais eficiência, transparência e desenvolvimento, além do provimento democrático de informações para decisão.

No contexto do governo eletrônico, os portais de transparência representam um importante instrumento da administração estatal, para colocar-se mais próxima da sociedade civil, com a disponibilização de informações e serviços. Também têm como escopo promover uma maior participação da população, diante de ferramentas interativas com o poder público (OLIVEIRA; BORGES; JAMBEIRO, 2005). Braga *et al.* (2008) apontam as TICs como agentes de inclusão digital, apoiando a participação democrática, o diálogo cívico, a igualdade e a cidadania.

O governo eletrônico não deve ser visto apenas como resultado do surgimento dos dispositivos da TIC. Também deve ser considerada a abertura de uma vasta gama de possibilidades de interação e de participação entre governo e sociedade, além do compromisso de transparência por parte do governo, ou seja, atividades de cunho essencialmente político (RAUPP; PINHO, 2011, p. 122).

Então, além de promotor dessas relações, Ruediger (2002) coloca o governo eletrônico como um potencializador de boas práticas de governança e catalisador de mudanças nas

estruturas de governo. Essa ferramenta deve ser vista sob uma perspectiva mais abrangente, “mais do que o simples uso de tecnologia nas ações rotineiras, uma nova forma de expressão do Estado” (SANTOS; PINTO, 2016, p. 274).

No âmbito internacional, Dash e Pani (2016) também trazem a ideia do governo eletrônico visto sob um panorama mais amplo, em que mais do que uma simples transferência de serviços *online* ao cidadão, ele refere-se “à transformação do governo habilitada pela tecnologia” (p. 843-844). Sendo assim, os principais objetivos estariam relacionados à redução de custos, promoção do desenvolvimento econômico (simplificação do relacionamento com as empresas), melhoria da transparência e da responsabilidade (informações acessíveis), melhoria da entrega dos serviços (redução da burocracia e aumento da qualidade), melhoria da administração pública (maior eficiência) e facilitação de uma sociedade da informação (capacidades tecnológicas e de gestão).

Apesar disso, para que os cidadãos exerçam de forma mais efetiva o controle social e a cidadania, Silva e Rue (2015) afirmam que não basta a simples existência de *sites* governamentais, é necessário que se garanta o acesso facilitado a todo tipo de usuário, situação ou ferramenta. Os autores ainda complementam:

Quer dizer, o resultado do uso da tecnologia dependerá, em larga medida, da apropriação que dela for feita. Por isso, é de fundamental importância que o Estado brasileiro implante o governo eletrônico sob uma ótica preocupada não apenas com a simples transposição de serviços físicos para a *internet*, mas que busque a efetivação da participação política de maneira sofisticada, empregando as tecnologias informacionais com o escopo de propiciar maior abertura à intervenção da sociedade civil na condução da democracia (SILVA; RUE, 2015, p. 320)

Ainda, de acordo com Silveira (2001), o desafio a ser vencido é manter a simplicidade e ao mesmo tempo a funcionalidade, atendendo às necessidades do cidadão. Sobre a acessibilidade, Bodart, Torres e Silva (2015) alegam que a exclusão digital é um dos fatores que impedem a efetivação da cidadania. Sendo assim, reitera-se a importância de se levar em consideração diferentes realidades culturais, sociais, políticas e econômicas da sociedade brasileira, a exemplo das dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência (SILVA; RUE, 2015). Assim, as ferramentas de governo eletrônico por si só não garantem o pleno exercício da cidadania e do controle social, “é necessário que seja observada uma mudança cultural dos cidadãos.” (ZURRA *et al.*, 2013, p. 592).

Logo, “a simples exposição de informações nos portais já não atende aos anseios dos cidadãos, que cada vez mais demandam iniciativas eficientes, transparentes e, sobretudo, mais espaços para interação e participação” (SANTOS; ROVER, 2016, p. 57). De acordo com os

autores, à medida que os cidadãos têm acesso à informação e ao conhecimento, aumentam as chances de maior interesse e engajamento pelas questões públicas, e, dessa forma, seu papel proativo e de cidadão é fortalecido. Apesar disso, Santos *et al.* (2013) defendem que mesmo com a ampliação dos serviços *online*, ainda se carece de políticas e estratégias com foco na participação do cidadão. Para Zurra *et al.*, (2013), a abertura dessas informações é uma conquista democrática, que tenderá a subir para patamares maiores com a qualificada participação da sociedade.

2.1.3 Estudos anteriores

Dentre os estudos existentes, tem-se a predominância de pesquisas unicamente conceituais e daquelas que trazem um referencial teórico juntamente com algum instrumento para analisar portais, seja ele elaborado pelo autor ou pré-existente. No geral, pode-se dizer, segundo resultados alcançados pelos estudos, os níveis de transparência encontrados estão aquém do desejado e ainda há muito o que se avançar em termos de disponibilização de informações.

O nível de transparência fiscal eletrônica foi o assunto tratado por Cruz, Silva e Santos (2010). Os autores fizeram uma análise dos *sites* dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro (RJ). As variáveis analisadas no estudo são: índice de transparência fiscal eletrônica (variável dependente), taxa de alfabetização, população total, PIB (Produto Interno Bruto) per capita, receita arrecadada, índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M), índice de qualidade dos municípios (IQM) e estágio do *site*. A partir dessas variáveis, os portais foram classificados em quatro estágios, de acordo com o nível de informações que disponibilizam e as possibilidades de interação com os cidadãos que oferecem. Segundo os autores, por serem municípios considerados de grande porte, os níveis de transparência fiscal eletrônica são considerados baixos e incompatíveis com as realidades de desenvolvimento socioeconômico das demais variáveis analisadas.

A pesquisa de Mello e Slomski (2010) propôs o Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB) no âmbito do Poder Executivo. Com o objetivo de identificar o nível de implantação das práticas de governança eletrônica, o índice considerou cinco subgrupos de práticas: conteúdo, serviços, participação cidadã, privacidade/segurança e usabilidade/acessibilidade. Após a análise de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal, os autores deram destaque para o estado de São Paulo, que já implantou 71,40% das práticas sugeridas, e Mato Grosso do Sul com apenas 37,31%. Sendo assim, a conclusão foi que os

estados mais desenvolvidos são aqueles mais bem classificados, ou seja, com maior número de práticas de governança eletrônica implantadas.

Com o objetivo de apresentar as recentes inovações em tecnologia da informação e comunicação (TIC), Balbe (2010) realizou um estudo que relatou experiências no âmbito da administração pública federal brasileira. Para tanto, são apresentadas cinco experiências inovadoras premiadas nos concursos anuais Inovação na Gestão Pública Federal, realizados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP): Portal de Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); uso dos computadores de mão pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); entrega da Declaração do Imposto de Renda via *internet*; e a utilização de urnas eletrônicas nas eleições brasileiras. Balbe (2010) concluiu que, de um modo geral, observa-se que a administração pública vem passando por um período de grandes mudanças sustentadas em investimentos em tecnologia de informação e comunicação. Dessa forma, medidas de aprimoramento da interação entre os diversos órgãos e políticas públicas ainda se fazem necessárias.

Cruz *et al.* (2012) analisaram a transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais de transparência de 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil. Para tanto, foi construído o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITG-M), que teve como base o *Indice de transparencia de los ayuntamientos* (ITA), desenvolvido pelo comitê espanhol da organização. Esse instrumento foi organizado em seis categorias de informação: (1) Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores; (2) Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal; (3) Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; (4) Interação com os cidadãos e com a sociedade; (5) Análise do portal do município e (6) Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão. Os autores concluíram que, de acordo com o modelo proposto, os municípios da amostra não divulgaram de forma completa as informações acerca da gestão pública municipal. Além disso, os autores também afirmam que, no geral, existe associação entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública observados nos *sites* dos grandes municípios brasileiros que compõem a amostra deste estudo.

A transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande no Norte (RN) foi a temática do estudo de Viana de Souza *et al.* (2013). Os autores selecionaram os municípios com mais de 50 mil habitantes, resultando numa amostra de oito municípios e fizeram uso da metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011). Após, foi estabelecido um *ranking* de

transparência de acordo com os parâmetros de conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade. A relevância da pesquisa é a possibilidade de conhecer a participação e o comprometimento dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte com a transparência das informações, e, assim, ofertar dados capazes de alimentar a opinião pública quanto aos rumos das políticas públicas. O município que apresentou o melhor índice de transparência foi Natal, com 79% da pontuação possível. Viana de Souza *et al.* (2013) concluíram que os municípios pesquisados ainda precisam melhorar o nível de transparência de suas informações para que a população possa exercer o controle social de forma mais eficaz perante as ações dos atos da gestão pública.

Campos, Paiva e Gomes (2013) se propuseram a compreender como o governo do Estado de Goiás (GO) trabalha para tornar a gestão pública mais transparente, através da divulgação eletrônica de suas ações, a partir da Lei Complementar 131/2009. Além de visitas à equipe do portal, pesquisas bibliográfica e documental, também foram realizadas entrevistas em profundidade com os membros da equipe do portal e servidores ligados à elaboração do *site*. Os autores analisaram a equipe, o caminho da informação, a participação do cidadão e a transparência. Os dados revelaram que, estabelecido e mantido sob um aparato legal, o Portal de Transparência de Goiás não funciona como um instrumento de conhecimento e participação da sociedade nas ações governamentais, através do exercício do controle social. A divulgação dos dados e informações não é totalmente feita em conformidade com a legislação e não há incentivo à participação do cidadão nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações da gestão pública, dificultando a efetividade do controle social. Sendo assim, a transparência ainda tem sido tratada sem a devida importância pela gestão pública, ainda que tenha havido êxitos no processo.

Como avaliar o grau com que cada ente federativo cumpre os princípios da governança pública na implementação de suas políticas públicas? Para responder a essa pergunta, e levando em consideração que o conceito de governança pública envolve, entre outros aspectos da gestão, transparência, *accountability*, ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões, Oliveira e Pisa (2015) desenvolveram o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), que é composto por cinco indicadores que envolvem os aspectos do conceito. “A visão do grau de governança alcançado possibilita aos gestores públicos avaliar a efetividade das ações realizadas e refletir sobre os bons e maus desempenhos” (OLIVEIRA; PISA, 2015, p. 1285). Foi feita uma aplicação do Índice nos 27 entes federativos e constatou-se que nenhum deles se enquadra no grau de governança muito baixo e nem muito alto, sendo o Distrito Federal (DF)

o estado com melhor resultado. Segundo os autores, isso se justifica pelo fato de que o Índice pondera na razão de 20%, cinco indicadores resultantes da agregação de variáveis distintas e um desempenho baixo em alguns dos indicadores influencia o resultado final do Índice.

No intuito de analisar como estão sendo implementados os preceitos da Lei de Acesso à Informação nas prefeituras da região Sul do Brasil, Bernardes, Santos e Rover (2015) criaram um formulário para coleta de dados dos sítios das prefeituras, considerando as diretrizes dispostas no “Guia para criação da seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais”, na “Cartilha Acesso à Informação Pública” e na “Lei nº 12.527/2011”. Segundo os autores, esses documentos trazem orientações aos órgãos e entidades públicas relativas à implementação da LAI em seus sítios eletrônicos e procedimentos para assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Esse formulário foi estruturado com perguntas fechadas que foram agrupadas em cinco temáticas: questões gerais; identificação da seção “acesso à informação”; nomenclatura-padrão dos itens de navegação; conteúdo disponibilizado nos itens de navegação; e *feedback*. Considerando-se que apenas os municípios com mais de 10 mil habitantes são obrigados a divulgar na *internet* o acesso a informações (conforme CF/88), foram analisados os *sites* de 121 municípios de Santa Catarina, 193 do Paraná e 165 do Rio Grande do Sul. Em seguida, os autores estabeleceram um *ranking* entre as prefeituras, e constataram que em primeiro lugar ficou o município de Canoas, seguido de Londrina, Novo Hamburgo, Florianópolis e Nova Petrópolis. Por fim, foi constatado que considerando o fato de a LAI ser uma lei ainda recente, os resultados mostram que seu atendimento pelos sítios está muito aquém do desejado, sendo que apenas 8,35% dos municípios pesquisados apresentaram algum indicativo da presença da LAI em seus sítios. Os autores ainda concluem que “são necessárias políticas gerais de governança eletrônica bem como estratégias de âmbito local para promover novos espaços de acesso e interação popular para, com isso, evitar que a LAI seja mais uma ‘letra morta’ no universo legislativo nacional” (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015, p. 789).

Além desses, na amostra selecionada também estão contidos trabalhos como de Tohá e Solari (1997), que realizaram um estudo teórico em que foi analisada a problemática da modernização do Estado vista como um processo de constituição de cidadania e de otimização dos recursos públicos. Braga *et al.* (2008) ilustraram o avanço da governança no Brasil através do exame de ações de certificação digital, Portal da Transparência, votação eletrônica, pregões eletrônicos e Portal da Previdência Social. Freitas e Dacorso (2014) analisaram o Plano de Ação brasileiro para o Governo Aberto com base na teoria da inovação aberta na gestão pública.

Outros estudos também trataram da experiência de conselhos sob a ótica da participação e controle social (GURGEL; JUSTEN, 2013; ROCHA, 2011). Além destes, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) fizeram um estudo sobre a dinâmica de desenvolvimento institucional dos Tribunais de Conta através de análise das inovações técnicas e institucionais. Também a atuação da Controladoria Geral da União no sistema político brasileiro, com ênfase nas experiências e iniciativas de fomento e fortalecimento do controle social foi o tema estudado por Loureiro *et al.* (2012).

Dentre a amostra de 68 artigos resultantes da busca inicial em periódicos, somente 4 tratam de Santa Catarina. Um deles é o trabalho de Raupp e Pinho (2011), que investigou as condições de construção da *accountability* em portais eletrônicos de câmaras municipais em SC. Foram observados os portais eletrônicos das 17 cidades com mais de 50 mil habitantes, visto que pelo porte populacional, os autores consideraram que essas câmaras teriam maiores condições de construir portais mais desenvolvidos. Para essa investigação, Raupp e Pinho (2011) construíram um modelo de análise que considerou três dimensões da *accountability*: prestação de contas, transparência e a busca da participação/interação com o cidadão. Para cada dimensão foram agrupados indicadores, e assim foi construído um protocolo de observação para coletar os dados disponíveis nos portais eletrônicos. No conjunto das observações, constatou-se que os portais eletrônicos das câmaras de vereadores dos municípios observados têm baixa capacidade de viabilizar a construção da *accountability*.

Outro artigo também elaborado por Raupp e Pinho (2012) tem como objetivo analisar a prestação de contas, transparência e participação por meio de portais eletrônicos de câmaras municipais localizadas em municípios catarinenses com menos de 10 mil habitantes. Para atingir o objetivo proposto, os autores construíram um modelo de análise a partir de experiências anteriores e que considerava as três questões-chaves: prestação de contas, transparência e participação. A partir disso, foi utilizado o protocolo de observação citado anteriormente para coletar os dados nos portais eletrônicos pesquisados. Raupp e Pinho (2012) assumiram a hipótese de que, por serem municípios com baixo porte populacional, os portais de suas câmaras seriam menos desenvolvidos. Considerando o conjunto dos portais investigados, os autores concluíram que eles têm baixa ou nula capacidade de viabilizar a construção das dimensões da *accountability* analisadas, sendo assim, configurar-se-iam muito mais como murais eletrônicos do que como espaços de construção de *accountability*. Logo, a tecnologia existe, mas não é utilizada com objetivo de interação entre o cidadão e o ente governamental.

Além dos dois estudos já apresentados, Raupp e Pinho (2012) também analisaram os portais eletrônicos das 93 câmaras municipais de Santa Catarina que possuíam portal eletrônico com o objetivo de identificar instrumentos de participação. Os autores construíram um modelo de análise com base em elementos teóricos e empíricos de experiências de outros autores que pesquisaram portais eletrônicos. A capacidade de participação foi considerada “nula”, “baixa”, “média” ou “alta”, de acordo com os indicadores estabelecidos no modelo. A análise se deu através de faixas populacionais e percebeu-se que municípios com maior população não necessariamente apresentam portais dos legislativos com maiores condições de construção da participação. A maioria dos portais apresenta baixa capacidade em promover o processo de participação, correspondendo a 60,22% do conjunto analisado. Os casos analisados indicam que os legislativos municipais cumprem os requisitos da modernidade ao implementarem os portais, e os requisitos procedimentais e tecnológicos são cumpridos, contudo não demonstram operação democrática, expressa pela participação. Sendo assim, a pesquisa confirmou pesquisas anteriores ao demonstrar a falta de participação política como um dos entraves ao processo político brasileiro.

Camilo, Manenti e Yamaguchi (2018) fizeram um estudo nos 11 municípios da microrregião de Criciúma (SC), que corresponde à Mesorregião do Sul Catarinense, com o objetivo de identificar práticas de governança pública, por meio da estrutura obrigatória e recomendável nos portais de transparência, na geração de informação à sociedade. Os autores se questionaram o grau que os portais da transparência municipais atingem os objetivos determinados pelas normas informacionais e de que forma percebem seus canais de estreitamento com o cidadão. Para tanto, foram realizadas visitas nos sítios dos municípios fazendo análises conforme o Guia de Implantação do Portal da Transparência baseado na Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, em consonância também com a Lei de Acesso à Informação. As conclusões evidenciam práticas incompletas por parte dos gestores públicos, visto que não cumprem na íntegra as estipulações obrigatórias estabelecidas na legislação pertinente. De acordo com os autores, os mecanismos de governança propostos para uma gestão pública pautada em responsabilização, participação e transparência parecem não estar sendo cumpridos. Assim, essa negligência com determinadas práticas afronta a cidadania e desafia a sociedade.

No geral, os estudos focalizam o cumprimento de leis, através de especificações nos portais e com análises baseadas em variáveis objetivas. Nota-se, também, a predominância de uma ótica unicamente governamental, sendo deixados de lado os demais atores responsáveis e

impactados por tais ações. Dessa forma, tendo como base os estudos já feitos, é perceptível que se faz relevante uma análise que leve em consideração, além do governo, atores do mercado e da sociedade civil. Além disso, considerar os aspectos mais subjetivos da transparência da informação das prefeituras municipais mostra-se algo pertinente e ainda a ser empreendido. Mais do que isso, não foi encontrado nenhum estudo que faça algum tipo de referência sobre a temática na região do Alto Vale do Itajaí, foco do presente estudo.

2.2 CONTEXTO TEÓRICO-EPISTEMOLÓGICO

Com vistas a evidenciar o panorama epistemológico no qual se apoia este estudo, nesse capítulo são desenvolvidas algumas notas introdutórias sobre o Paradigma da Complexidade, a Teoria das Representações Sociais e a Teoria da Delimitação Social juntamente com a abordagem da Coprodução dos Bens Públicos. Vale ressaltar que esse trabalho não tem a pretensão de aprofundar a discussão sobre os enfoques apresentados, e sim situar as bases teórico-epistemológicas que servirão como pano de fundo para as análises e interpretações.

2.2.1 Paradigma da Complexidade

Nesse capítulo pretende-se fazer uma introdução ao Paradigma da Complexidade, que tem Edgar Morin como autor central¹.

¹ Há “três gerações da complexidade” ao longo da história da ciência e duas “perspectivas” ou “tradições” (anglo-saxônica e latina) que disputam a hegemonia no mundo (ALHADEFF-JONES, 2008). A primeira geração (entre as décadas de 1940 e 1960) está marcada pela teoria dos sistemas, pela cibernética, pela noção de complexidade organizada. Destacam-se matemáticos, engenheiros e físicos, secundados por bioquímicos, fisiologistas e psicólogos. A segunda geração (entre as décadas de 1960 e 1980) está marcada pela teoria dos sistemas, pela ciência da computação, engenharia e ciências da gestão, inteligência artificial, auto-organização e biologia evolutiva (estruturas dissipativas, catástrofe, caos e fractais). Biólogos, fisiólogos e psicólogos ganham espaço. Instrumentalismo *versus* construtivismo. Na terceira geração (especialmente a partir da década de 1980), duas perspectivas, uma em países de língua inglesa e outra em países de línguas latinas, emergem em disputa no campo dos estudos sobre a complexidade. Há uma grande quantidade de pesquisas que cruzam e mesclam as contribuições dessas duas perspectivas, que podem ser assim identificadas: a) Perspectiva dos estudos sobre a inteligência da complexidade, com destaque para a obra de Edgar Morin (especialmente difundida na Europa e na América Latina), desde meados da década de 1970; b) Perspectiva dos estudos sobre sistemas complexos adaptativos, com destaque para o Santa Fe Institute (Estados Unidos), criado em 1984. Quanto ao confronto entre as vertentes anglo-saxônica e latina, envolvendo questões de gestão e organização, caberia observar que o termo “Teoria da Complexidade” está vinculado também com as questões de gestão e sofre influência do Instituto Santa Fé e do Grupo Santa Fé, representantes da vertente anglo-saxônica. Já a vertente latina valoriza o processo organizacional, o poder e as contradições entre ordem e desordem nas organizações. Enquanto Ralph Stacey (vertente anglo-saxônica) se concentrava, até meados da década de 2000, nos problemas gerenciais e estratégicos das organizações, Morin se concentra desde a década de 1970 na complexidade dos fenômenos organizacionais, especialmente na organização do conhecimento (epistemologia, método) e nos problemas político-civilizacionais. Stacey aproxima-se, na fase mais madura de sua obra, do enfoque latino, mas sem contato aparente com a obra de Morin. (BOEIRA; INÁCIO; STÜRMER, 2019).

O conhecimento científico, de acordo com Morin (2008, p. 7), é concebido como dissipador da complexidade dos fenômenos, a fim de revelar a ordem simples a que obedece. Em seus estudos, Morin (2008) evita isolar um objeto do seu contexto, seus antecedentes, sua evolução, aspirando a um pensamento multidimensional e sem a eliminação das contradições interiores: “Sempre senti que verdades profundas, antagônicas umas às outras, eram para mim complementares, sem deixarem de ser antagônicas. Nunca quis esforçar-me para reduzir à força a incerteza e a ambiguidade” (MORIN, 2008, p. 10).

Considerando o contexto dos princípios de disjunção, redução e abstração, Morin delinea o que chama de Grande Paradigma do Ocidente, Paradigma da Simplificação ou Paradigma Disjuntor-Redutor. Na concepção de Morin (2008, p. 85), “um paradigma é constituído por um certo tipo de relação lógica extremamente forte entre noções mestras, noções-chave e princípios-chave”. Segundo o Paradigma da Simplificação, o sujeito pensante é separado da coisa extensa, o conhecimento científico da reflexão filosófica e os três grandes campos do conhecimento científico também são isolados radicalmente: a física, a biologia e a ciência do homem.

O pensamento simplificador é incapaz de conceber a conjunção do uno e do múltiplo: ou ainda unifica abstratamente ao anular a diversidade, ou, pelo contrário, justapõe a diversidade sem conceber a unidade. Assim, chega-se à inteligência cega. A inteligência cega destrói os conjuntos e as totalidades, isola todos os objetos daquilo que os envolve. Não pode conceber o elo inseparável entre o observador e a coisa observada (MORIN, 2008, p. 18).

Trata-se de uma incapacidade de conceber a complexidade da realidade em suas dimensões. Para tanto, Morin (2008 p. 16) evita a “visão unidimensional e abstrata”. Para ele, é preciso “tomar consciência dos paradigmas que mutilam os conhecimentos e desfiguram o real” (p. 16).

O Paradigma da Simplificação põe ordem no universo e expulsa dele a desordem, a simplicidade vê o uno e o múltiplo, mas não consegue ver os dois ao mesmo tempo. “A complexidade da relação ordem/desordem/organização surge quando se verifica empiricamente que fenômenos desordenados são necessários em certas condições, em certos casos, para a produção de fenômenos organizados” (MORIN, 2008, p. 91-92). Cruz (2010) argumenta que o pensamento complexo é “reflexivo, direcionado para o equilíbrio dinâmico entre os valores materiais e não-materiais, socioambientais, éticos, sociopolíticos e econômicos” (CRUZ, 2010, p. 21).

A ideia de complexidade estava e, de certa forma, ainda está, muito mais espalhada no vocabulário corrente do que no científico: “Ela conotava sempre uma advertência ao conhecimento, uma proteção contra a clarificação, a simplificação, a redução demasiado rápidas” (MORIN, 2008, p. 49-50). Mas o que é complexidade?

À primeira vista, é um fenômeno quantitativo, a extrema quantidade de interações e de interferências entre um número muito grande de unidades. Com efeito, qualquer sistema auto-organizador (vivo), mesmo o mais simples, combina um número muito grande de unidades da ordem de bilhões, quer de moléculas numa célula, quer de células no organismo (MORIN, 2008, p. 51-52).

Porém, Morin afirma que a complexidade compreende também incertezas, indeterminações e fenômenos aleatórios. A dificuldade do pensamento complexo estaria justamente no enfrentamento da confusão, da solidariedade dos fenômenos, na incerteza e na contradição. “Assim, ao paradigma da disjunção/redução/unidimensionalização, seria preciso substituir um paradigma de distinção/conjunção que permita distinguir sem separar, associar sem identificar ou reduzir” (MORIN, 2008, p. 22). Cruz (2010) também menciona sobre a complexidade ser mais um desafio do que uma solução. Segundo o autor, o pensamento complexo se apresenta como crítica e aposta na articulação do que tem sido desarticulado.

Sendo assim, essa consciência multidimensional leva à ideia de que qualquer visão que seja unidimensional é parcial e precária. É preciso que esteja ligada a outras dimensões. Nas ciências humanas e sociais a visão disjuntora-redutora apresenta uma “realidade econômica, de um lado, uma realidade psicológica, de outro, uma realidade demográfica, de outro, etc.” (MORIN, 2008, p. 100). Sobre essas variadas dimensões, o autor ainda acrescenta:

Julga-se que estas categorias criadas pelas universidades são realidades, mas esquece-se que na economia, por exemplo, existem as necessidades e os desejos humanos. Por detrás do dinheiro, há todo um mundo de paixões, há a psicologia humana. [...] A dimensão econômica contém as outras dimensões e não pode compreender nenhuma realidade de maneira unidimensional (MORIN, 2008, p. 100).

Morin (2008) elenca sete princípios que podem ajudar a pensar a complexidade. Destacam-se aqui apenas três: o primeiro o dialógico. Segundo esse princípio, a ordem e a desordem podem ser concebidas em termos dialógicos, ou seja, permite-se manter a dualidade no seio da unidade, associa-se dois termos complementares e antagônicos. O segundo princípio é o da recursão organizacional: “Um processo recursivo é um processo em que os produtos e os efeitos são ao mesmo tempo causas e produtores daquilo que os produziu” (p. 108). Morin dá o exemplo do processo de reprodução, em que somos produzidos e tornamo-nos produtores

e, também, exemplifica com o remoinho, no qual cada momento é simultaneamente produzido e produtor. Essa ideia rompe com a noção linear de causa/efeito, de produto/produtor, “uma vez que tudo o que é produzido volta sobre o que produziu num ciclo ele mesmo auto-constitutivo, auto-organizador e autoprodutor” (p. 108). Por fim, o terceiro princípio é o hologramático, que, segundo Morin, equivale a dizer que “não apenas a parte está no todo, mas o todo está na parte” (p. 108). Dessa forma pode enriquecer-se o conhecimento num mesmo movimento produtor de conhecimentos. Cabe observar que o autor, em outras obras, define vários outros princípios de inteligibilidade da complexidade, mas para os propósitos deste trabalho consideramos apenas essa introdução.

Então, tem-se uma perspectiva transdisciplinar, em que se preza pela superação do conhecimento científico como um saber fragmentado e pela valorização do conhecimento interligado, da riqueza contextual, da discussão e da reflexão. A transdisciplinaridade, para Morin, não implica em eliminação da disciplinaridade, assim como o pensamento complexo não implica na eliminação da simplificação. A interdisciplinaridade implica no diálogo entre as disciplinas, mas isso não é suficiente para o pensamento complexo, que recorre à transdisciplinaridade, também, como forma inovadora de conhecimento, com geração de novos conceitos e mesmo de interdisciplinas. A transdisciplinaridade também se abre ao diálogo com o senso comum e com a filosofia, não sendo apenas um discurso limitado às ciências.

Assim, através da ideia da multidimensionalidade defendida por Morin, as informações obtidas dos diferentes atores entrevistados nessa pesquisa possibilitaram que variados contextos se manifestassem pela associação das múltiplas instâncias abordadas, o que vivifica as particularidades em união com os fundamentos teóricos das esferas. Conceber o uno e o múltiplo nas opiniões apresentadas fez com que o pensamento simplificador perdesse a sua força. Mais do que isso, não se pretendeu isolar os objetos em estudo, mas sim contemplar diferentes realidades na formação da perspectiva transdisciplinar, que valoriza o conhecimento interligado. Desse modo, partindo dos contextos dos diferentes atores, esferas e cidades e das variadas interligações e interpretações de ideias, novos diálogos e aprendizados se tornaram possíveis.

2.2.2 Teoria das Representações Sociais

A chamada Teoria das Representações Sociais (TRS) será apresentada a seguir de forma introdutória, recorrendo-se a citações de diversos autores que a têm utilizado e desenvolvido, a partir da contribuição de Moscovici.

Das diversas teorias que surgiram no desenvolvimento da Psicologia Social, a Teoria das Representações Sociais tem seus privilégios por tentar dar conta do psicossocial. “Pode-se dizer que a teoria seria a possibilidade de se acender uma luz. O ambiente fica iluminado e conseguimos, com mais facilidade, dar conta do que queremos, ou buscamos” (GUARESCHI, 2007, p. 17).

Um primeiro delineamento do conceito de Representação Social foi introduzido por Serge Moscovici em seu trabalho *La Psicanalyse: Sonimage et sonpublic*, publicado na França em 1961. “Partindo da tradição da sociologia do conhecimento, o autor começava então a desenvolver uma psicossociologia do conhecimento” (SÁ, 1995, p. 19). A respeito do conhecimento, Duveen (2007) afirma:

Da perspectiva da psicologia social, o conhecimento nunca é uma simples descrição ou uma cópia do estado de coisas. Ao contrário, o conhecimento é sempre produzido através da interação e comunicação e sua expressão está sempre ligada aos interesses humanos que estão nele implicados. [...] Ele é sempre produto de um grupo específico de pessoas que se encontram em circunstâncias específicas, nas quais elas estão engajadas em projetos definidos (DUVEEN, 2007, p. 8-9).

Sendo assim, a respeito da psicologia social, Sá (1995) relembra ser importante que sejam considerados tanto os comportamentos individuais quanto os fatos sociais (instituições e práticas, por exemplo), desde a influência dos contextos sobre os comportamentos, estados e processos individuais, até a participação destes na construção das próprias realidades.

Para Jodelet (2001, p. 4-5), a Representação Social é uma “forma de conhecimento, socialmente elaborado e compartilhado, que tem um objetivo prático e concorre para a construção de uma realidade comum a um conjunto social”. Segundo a autora, a RS é sempre uma representação de alguma coisa (objeto) e de alguém (sujeito). Jodelet (2009) afirma que as Representações Sociais são únicas a cada sociedade e cultura.

Guareschi (2007, p. 34) conceitua as RS como “entidades concretas, realidades em si mesmas, conjunto de saberes e práticas que constituem e ocupam um espaço vital e simbólico, no qual nos movemos, pensamos, falamos e somos levados a agir”. Segundo o autor, nosso pensar, falar e agir tem por detrás relação com nossa cultura, crenças e valores: é a isso que se designa RS. O que essa teoria faz é colocar na pauta também o conhecimento popular, as maneiras de pensar e agir, o senso comum, o universo consensual (GUARESCHI, 2007).

Pessoas e grupos criam representações no decurso da comunicação e da cooperação e essas representações, obviamente, não são criadas por um indivíduo isoladamente (MOSCOVICI, 2015). “Toda a realidade é representada e apropriada por indivíduos ou grupos,

reconstruída no seu sistema cognitivo, integrada no seu sistema de valores dependente da sua história e do contexto social e ideológico que os envolve” (LOPES; BUENO, 2007, p. 94). Uma vez criadas, elas adquirem vida própria, circulam, se encontram, se atraem e se repelem e dão oportunidade ao surgimento de novas representações, enquanto velhas representações morrem (MOSCOVICI, 2015, p. 41). Logo, as RS devem ser vistas como uma maneira de compreender e comunicar o que nós já sabemos, abstraindo sentido do mundo e introduzindo ordem e percepções.

Para Moscovici (2015, p. 34-41), as representações possuem duas funções: (1) elas convencionalizam objetos, pessoas ou acontecimentos, dando forma e encaixando em determinadas categorias e tipologias que são partilhadas por grupos de pessoas; e (2) são prescritivas, já que se impõem sobre nós através de estruturas prévias, tradições, no decurso do tempo e como resultado de sucessivas gerações.

Mas por que nós criamos essas representações? Moscovici (2015, p. 54) tenta responder a esse questionamento recorrendo a três hipóteses tradicionais. A primeira delas é a da desiderabilidade, isto é, a criação de uma imagem ou construção de sentenças por uma pessoa ou por um grupo com o objetivo de revelar ou ocultar intenções, sendo essas imagens e sentenças distorções subjetivas de uma realidade objetiva. A segunda hipótese é a do desequilíbrio, que devido a um fracasso ou a uma falta de integração social, faz-se uso de ideologias e concepções de mundo na tentativa de solucionar tensões internas. E, por fim, a terceira hipótese, do controle, funciona como uma espécie de manipulação do pensamento, em que os grupos criam representações para filtrar a informação que provém do meio ambiente e assim controlar o comportamento individual.

Contrapondo-se a essas hipóteses o autor sugere que a finalidade das RS é a de tornar o que é “não-familiar” em algo “familiar”. “O não familiar atrai e intriga as pessoas e comunidades enquanto, ao mesmo tempo, as alarma, as obriga a tornar explícitos os pressupostos implícitos que são básicos ao consenso” (MOSCOVICI, 2015, p. 56).

Assim, conforme Moscovici (2015, p. 56-57), as RS seriam uma forma de re-apresentar aquilo que nos perturba e nos ameaça, trazer do longínquo para o próximo, ou seja, tornar “familiar” o “não familiar”. Nesse contexto, o incomum se torna comum e o desconhecido pode ser incluído em uma categoria conhecida. Moscovici (2015) apresenta dois mecanismos-base desse processo de re-apresentação, que são também os mecanismos de criação das representações: a ancoragem e a objetivação.

A ancoragem é o processo que tenta “ancorar ideias estranhas e reduzi-las a categorias e imagens comuns, ou seja, colocá-las em um contexto familiar” (MOSCOVICI, 2015, p. 60). Segundo Moscovici (2015, p. 61), ancorar é “classificar e dar nome a alguma coisa”. Esse processo, então, transforma algo estranho e perturbador em nosso sistema particular de categorias, atribuindo as características dessa categoria a esse objeto ou ideia:

No momento em que nós podemos falar sobre algo, avaliá-lo e então comunicá-lo - mesmo vagamente, como quando nós dizemos de alguém que ele é “inibido” - então nós podemos representar o não usual em nosso mundo familiar, reproduzi-lo como uma réplica de um modelo familiar. [...] De fato, representação é, fundamentalmente, um sistema de classificação e de denotação, de alocação de categorias e nomes (MOSCOVICI, 2015, p. 62).

Segundo Moscovici (2015, p. 63), classificar algo implica em confinar em um conjunto de comportamentos e regras aquilo que é ou não é permitido em relação aos pertencentes dessa classe. A força da classe está justamente no fato de ela proporcionar um modelo para representar a classe e as pessoas que supostamente pertencem a ela. Moscovici (2015) argumenta que essas decisões são geralmente obtidas por meio de generalização ou particularização.

Em contrapartida, o que é anônimo ou o que não pode ser nomeado, Moscovici (2015) afirma que não pode tornar uma imagem comunicável ou ser ligado a outras imagens:

De modo geral, minhas observações provam que dar nome a uma pessoa ou coisa é precipitá-la (como uma solução química é precipitada) e que as consequências daí resultantes são tríplexes: a) uma vez nomeada, a pessoa ou coisa pode ser descrita e adquire certas características, tendências, etc.; b) a pessoa, ou coisa, torna-se distinta de outras pessoas ou objetos, através dessas características e tendências; c) a pessoa ou coisa torna-se o objeto de uma convenção entre os que adotam e partilham a mesma convenção (MOSCOVICI, 2015, p. 67).

Percebe-se uma tendência humana de identificar os seres e coisas, de dar nomes e de ajustá-los em uma representação social predominante. Essa é uma operação relacionada também com uma atitude social, com o objetivo de facilitar a interpretação de características, a compreensão de intenções e motivos subjacentes às ações das pessoas e formar opiniões (MOSCOVICI, 2015, p. 70).

O segundo mecanismo é a objetivação, que visa “transformar algo abstrato em algo quase concreto, transferir o que está na mente em algo que exista no mundo físico” (MOSCOVICI, 2015, p. 61). O que é incomum e imperceptível para uma geração torna-se familiar e óbvio para a seguinte, e isso, além de ser resultado da passagem do tempo, também

o é da objetivação. Segundo o autor, a objetivação une a ideia de não familiaridade com a de realidade e, então, torna-se a verdadeira essência da realidade.

Para começar, “objetivar é descobrir a qualidade icônica de uma ideia, ou ser impreciso; é reproduzir um conceito em uma imagem” (MOSCOVICI, 2015, p. 71). Esse conceito é formado pela provisão de sentidos concretos às palavras, ligar as palavras a algo e encontrar equivalentes não verbais para elas. Aquelas imagens que podem ser representadas, que são as mais conhecidas e mais comumente empregadas, são chamadas por Moscovici (2015, p. 72) de padrão de núcleo figurativo, que se refere a um complexo de imagens que reproduzem um complexo de ideias.

A imagem do conceito deixa de ser um signo e torna-se a réplica da realidade, um simulacro, no verdadeiro sentido da palavra. A noção, pois, ou a entidade da qual ela proveio, perde seu caráter abstrato, arbitrário e adquire uma existência quase física, independente. Ela passa a possuir a autoridade de um fenômeno natural para os que a usam (MOSCOVICI, 2015, p. 74).

Assim, Moscovici (2015, p. 74) argumenta que “as imagens se tornam elementos da realidade, em vez de elementos do pensamento”. Se existem imagens, se elas são essenciais para a comunicação e para a compreensão social, isso é porque elas não existem sem realidade (e não podem permanecer sem ela), do mesmo modo que não existe fumaça sem fogo. E nós estamos continuamente modificando algumas, descartando e adotando outras:

As imagens não ocupam mais aquela posição específica, em algum lugar entre palavras, que supostamente tenham um sentido e objetos reais, aos quais somente nós podemos dar um sentido, mas passam a existir como objetos, são o que significam (MOSCOVICI, 2015, p. 74).

Por fim, Moscovici (2015, p. 78) adiciona que tornar algo “não familiar” em algo “familiar” depende da soma de memórias e experiências que extraímos das imagens, linguagens e gestos. Essas memórias e experiências são dinâmicas e imortais. Sendo assim, ancoragem e objetivação são, pois, maneiras de lidar com a memória.

A TRS toma como ponto de partida a diversidade dos indivíduos, atitudes e fenômenos, seu objetivo é descobrir como os indivíduos e grupos podem construir um mundo estável, previsível, a partir de tal diversidade (MOSCOVICI, 2015). Arruda (2002, p. 19) reforça a visão dinâmica das RS como característica das sociedades atuais: “os dados são matéria viva que continua pulsando e podem reviver sob uma outra interpretação, do próprio autor ou de outros”. Assim como os dados, o olhar do pesquisador também evolui, enxerga outras nuances e sob

novas e diferentes angulações. Logo, tanto as representações quanto as interpretações estão em movimento, e esse movimento, segundo Arruda (2002), ocorre no cruzamento das comunicações e interações humanas.

Ao se fazer o contraponto, então, da teoria apresentada com o objeto em estudo, pode-se dizer que a ideia de tornar o “não-familiar” em algo “familiar” mostra-se condizente com a expectativa desta transformação, visto que a cultura, crenças, valores e experiência dos entrevistados fez com que meu entendimento e interpretação fossem enriquecidos. Além disso, a construção que os entrevistados apresentaram sobre a temática de portais de transparência num contexto amplo de instrumentos, aliada à cidadania e, ainda, ao contexto de pandemia, fez com que seus saberes e práticas influenciassem no aprofundamento das interpretações retratadas.

2.2.3 Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais e Coprodução dos Bens Públicos

Proposta por Guerreiro Ramos em sua obra *A Nova Ciência das Organizações* em 1981 (em inglês e em português), a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais é um contraponto à visão dominante de uma sociedade centrada no mercado. O modelo de análise e planejamento de sistemas sociais que predomina nos mais diversos campos de conhecimento é, então, unidimensional, visto que considera o mercado como “a principal categoria para a ordenação dos negócios pessoais e sociais” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 140).

O objetivo de Guerreiro Ramos (1989) é delinear um modelo multidimensional, no qual o mercado é considerado um enclave social legítimo e necessário, mas limitado e regulado, compondo o que o autor chama de paradigma paraeconômico:

O ponto central desse modelo multidimensional é a noção de delimitação organizacional, que envolve: a) uma visão da sociedade como sendo constituída de uma variedade de enclaves (dos quais o mercado é apenas um), onde o homem se empenha em tipos nitidamente diferentes, embora verdadeiramente integrativos, de atividades substantivas; b) um sistema de governo social capaz de formular e implementar as políticas e decisões distributivas requeridas para a promoção do tipo ótimo de transações entre tais enclaves sociais (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 140)

As dimensões principais do paradigma paraeconômico englobam tanto a “orientação individual e comunitária” quanto a “prescrição contra ausência de normas”. De acordo com Guerreiro Ramos (1989), nesse mundo social há lugares para a atualização individual livre de prescrições impostas, sendo possível a escolha pessoal e a ordenação de sua existência de acordo com as próprias necessidades. França Filho (2010) enfatiza que a preocupação de

Guerreiro Ramos (1981, p. 141) é com a proposição de um modelo suficientemente amplo para não embutir uma interpretação da conduta humana, que reduz “o indivíduo, ou cidadão, a um agente de maximização da utilidade, permanentemente ocupado em atividades de comércio”. Aqui tem-se o embate entre a “maximização da utilidade” e a “atualização pessoal”, uma vez que o indivíduo, por um lado, é visto unicamente pela sua utilidade e, por outro, pelas possibilidades de atualização pessoal e satisfação de suas necessidades.

Já em relação ao segundo critério – “prescrição contra ausência de normas” – França Filho (2010, p. 181) afirma que a preocupação de Guerreiro Ramos “consiste em salientar os efeitos psicológicos das prescrições operacionais. Sua discussão busca mostrar o caráter inversamente proporcional da relação entre prescrições operacionais e atualização pessoal”.

Essa atualização humana, conforme Guerreiro Ramos (1989) apresenta, é um esforço complexo. “Jamais poderá ser empreendido num tipo único de organização” (p. 143), nesse sentido, o autor dá o exemplo do emprego de um indivíduo, dizendo que, apesar disso, ele tem variadas necessidades, como participar da comunidade, ele necessita expressar a singularidade de seu caráter além de agir segundo as regras impostas pelo emprego.

Uma arte multidimensional de desenho de sistemas sociais não pode desprezar os efeitos psicológicos das prescrições operacionais. Não procura eliminar essas prescrições do mundo social, porque as mesmas são indispensáveis à manutenção e ao desenvolvimento do sistema de apoio de qualquer coletividade. No entanto, interessa-se pela delimitação dos enclaves em que cabem tais prescrições, e nos quais podem até ser legitimamente impostas aos indivíduos (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 145).

A arte multidimensional proposta por Guerreiro Ramos (1989) pode ser relacionada com a multidimensionalidade humana, conceito esse ligado à coprodução de bens e serviços públicos. Para Salm (2014, p. 42), “coprodução é uma estratégia que permite a produção de bens e serviços públicos por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos”. Segundo o autor, a coprodução tem seus fundamentos na capacidade do ser humano de participar na comunidade como agente político e social e na sua condição de ser parte da biosfera. Ou seja, a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais está intimamente ligada com o conceito de coprodução, visto que ambas as abordagens reconhecem a articulação dos serviços e atores para a produção dos bens e serviços públicos. Sobre essa possível integração, Salm (2014) afirma:

A rede e a parceria ou outros arranjos societários que coproduzem os bens e serviços públicos usualmente são integrados por organizações públicas, organizações privadas,

organizações sociais ou associações comunitárias, além de cidadãos individuais (SALM, 2014, p. 42).

Conforme argumenta França Filho (2010), a questão não é sobre o esgotamento do mercado, mas sobre sua insuficiência enquanto modo de regulação socioeconômico, pelo seu caráter excludente e inobservante quanto à inclusão do sujeito humano. Assim, a paraeconomia é concebida como “proporcionadora da estrutura de uma teoria política substantiva de alocação de recursos e de relacionamentos funcionais entre enclaves sociais, necessários à estimulação qualitativa da vida social dos cidadãos” (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 177). Junto da paraeconomia, a coprodução também deseja mais eficiência e eficácia das organizações públicas, não governamentais, comunidade, agentes privados e cidadãos (SALM, 2014).

Acerca do diagnóstico dos portais de transparência do Poder Executivo dos municípios do Alto Vale do Itajaí como parte de um conjunto de estratégias, sob a ótica de prefeitos, representante de empresa que presta serviços para órgãos públicos e membros de organizações da sociedade civil, tornou-se possível a realização de uma análise multidimensional, da mesma forma que defende a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais. Assim, ao serem considerados diferentes atores, as variadas necessidades e subjetividades dos indivíduos se tornaram legítimas e necessárias, salientando, assim, a multidimensionalidade humana. Da mesma forma, a Coprodução dos Bens Públicos também se mostra prestigiosa visto que, através da articulação entre as ações dos atores entrevistados, o contexto da transparência e da cidadania se traduz no compartilhamento de serviços e responsabilidades. Aliado a isso, ainda, foram considerados os impactos da pandemia de Covid-19 no comportamento dos sujeitos, visto que as ações dos atores sofrem influência do sistema social no qual estão inseridas. Assim, a integração entre os diferentes enclaves ensejou aprendizado e aperfeiçoamento das ações de transparência e cidadania.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esse capítulo apresenta a abordagem metodológica e os procedimentos utilizados para a execução desse trabalho. Inclui o delineamento da pesquisa, os pressupostos filosóficos, a estratégia de investigação e os métodos de pesquisa (coleta, análise e interpretação dos dados).

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Considerando o objeto de estudo e os objetivos expostos anteriormente, esse trabalho caracteriza-se como um estudo qualitativo, exploratório, descritivo e interpretativo.

Creswell (2010, p. 26) menciona que a pesquisa qualitativa é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. Uma das principais características da pesquisa qualitativa além da possibilidade de utilização de múltiplas fontes de dados é o fato de que a coleta de dados ocorre no campo e no local em que os participantes vivenciam a questão ou o problema que está sendo estudado (CRESWELL, 2010). Assim, essa pesquisa configura-se como tal por analisar os portais de transparência do Poder Executivo dos municípios do Alto Vale do Itajaí sob a ótica da transparência com cidadania.

De acordo com o objetivo apresentado, esse estudo também é caracterizado como exploratório e descritivo. Santos (2007, p. 26) alega que o objetivo maior de qualquer movimento intelectual é sempre atingir a ponta, isto é, chegar ao estágio da oferta de respostas a uma necessidade humana. Para tanto, faz-se necessário uma primeira aproximação com o tema visando criar familiaridade com o fenômeno e identificar o estágio em que se encontram as informações já disponíveis a respeito do assunto. Santos (2007) caracteriza essa fase como exploratória. Como fase seguinte, pode-se elencar a descritiva, que objetiva descrever o fato ou fenômeno observado.

Sobre a característica interpretativa deste estudo, Creswell (2010, p. 209) afirma:

A pesquisa qualitativa é uma forma de investigação interpretativa em que os pesquisadores fazem uma interpretação do que enxergam, ouvem e entendem. Suas interpretações não podem ser separadas de suas origens, história, contextos e entendimentos anteriores. Depois de liberado um relato de pesquisa, os leitores, assim como os participantes, fazem uma interpretação, oferecendo, ainda, outras interpretações do estudo. Com os leitores, os participantes e os pesquisadores realizando interpretações, ficam claras as múltiplas visões que podem emergir do problema.

Destaca-se que esse estudo não tem a intenção de fazer uma contribuição epistemológica, mas sim teórico-empírica (predominantemente empírica) sobre a transparência com cidadania dos portais eletrônicos do Poder Executivo dos municípios do Alto Vale do Itajaí.

3.2 PARADIGMAS

De acordo com Creswell (2014), ao compilar contribuição de diversos autores, os pressupostos filosóficos também podem ser chamados de paradigmas, epistemologias e ontologias, estratégias de pesquisa concebidas amplamente ou ainda de afirmações de conhecimento alternativo. Um paradigma pode ser considerado como um conjunto de crenças básicas, que representa uma visão de mundo, a natureza do mundo, o lugar do indivíduo nele e as possíveis relações com esse mundo e suas partes (GUBA; LINCOLN, 1994). Essas crenças a respeito da natureza da realidade, das concepções de conhecimento, de valores e do processo de pesquisa em si, de acordo com Guba e Lincoln (1994), representam a forma de o pesquisador perceber e estudar uma realidade.

Burrell e Morgan (1979) definiram quatro paradigmas com perspectivas fundamentalmente diferentes para a análise dos fenômenos sociais: humanismo radical, estruturalismo radical, sociologia interpretativista e sociologia funcionalista. Segundo os autores, esses paradigmas devem ser vistos como contíguos e ao mesmo tempo em separados, visto que compartilham características, mas possuem diferenciações específicas. Creswell (2010, p. 28-29), de forma semelhante, destaca quatro grandes escolas: pós-positivista, construtivista, participatória/reivindicatória e pragmática.

Como forma de situar o presente estudo, ao menos parcialmente, quanto à filosofia de pesquisa adotada, a pesquisa está embasada no paradigma interpretativista/construtivista. Vale ressaltar que esse posicionamento é apenas parcial, visto que são tomadas como referências iniciais os trabalhos de Edgar Morin, Moscovici e Guerreiro Ramos, autores esses que pela vasta extensão de suas teorias podem apresentar algumas distinções em suas visões. A concepção de Burrell e Morgan é sociológica e pressupõe certa rigidez entre os paradigmas sociológicos. Além disso, tem-se uma limitação por minha parte, por possuir um conhecimento apenas inicial sobre o universo dos paradigmas e, também, sobre as obras de Edgar Morin, Moscovici e Guerreiro Ramos.

Burrell e Morgan (1979) definem o paradigma interpretativista como:

Informado por uma preocupação de entender o mundo como ele é, de entender a natureza fundamental do mundo social no nível da experiência subjetiva [...]. Vê o mundo social como um processo social emergente criado pelos indivíduos envolvidos. [...] Seu ponto de vista é sustentado pelo pressuposto de que o mundo dos assuntos humanos é coeso, ordenado e integrado. Os problemas de conflito, dominação, contradição, potencialidade e mudança não participam do seu quadro teórico. (BURRELL; MORGAN, 1979, p. 28-31).

Quanto à filosofia de pesquisa construtivista, Creswell (2014, p. 36) argumenta que, nessa perspectiva, os indivíduos buscam entender o mundo em que vivem, trabalham e

desenvolvem significados subjetivos das suas experiências, direcionados para certos objetos ou coisas. Segundo o autor, esses significados são variados e múltiplos, devendo o pesquisador buscar a complexidade das visões ao invés da redução dos significados. Além disso, Creswell (2014) complementa:

O objetivo da pesquisa, então, é se basear tanto quanto possível nas visões dos participantes da situação. [...] Em outras palavras, eles não são simplesmente impressos nos indivíduos, mas são formados por meio da interação com os outros (daí construção social) e por meio de normas históricas e culturais que operam nas vidas dos indivíduos. [...] A intenção do pesquisador, então, é compreender (ou interpretar) os significados que os outros têm sobre o mundo (CRESWELL, 2014, p. 36).

Uma compreensão da filosofia de pesquisa adotada no estudo torna possível um melhor enquadramento do processo geral de pesquisa, e dá mais sentido às escolhas metodológicas que foram empregadas nas etapas seguintes de investigação, coleta e interpretação dos dados.

Apesar disso, ressalta-se que existe uma crítica ao interpretativismo e ao construtivismo referente à passividade do método em relação aos problemas que procura analisar. Como forma alternativa, e até mesmo complementar, tem-se as visões de Edgar Morin e Moscovici, que trazem a ideia da subjetividade e, também, maneiras de enfrentar as contradições e realidades, e também, de Guerreiro Ramos, que através do “Paradigma Paraeconômico” faz com que se pense além da economia, o que denota o emergente desenvolvimento de outros sistemas sociais.

3.3 ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO

As estratégias de investigação são os tipos de projetos ou modelos de métodos qualitativos, quantitativos e mistos que proporcionam uma direção específica aos procedimentos em um projeto de pesquisa (CRESWELL, 2010, p. 35). Considerando o objetivo e as características do estudo, foi empregado o estudo de caso como estratégia de investigação. Adotou-se o estudo de caso único, descritivo e interpretativo, visto que se objetivou fazer um “diagnóstico” dos portais de transparência do Poder Executivo, como parte de um conjunto de estratégias de ampliação da democracia, na região do Alto Vale do Itajaí a partir do conjunto de seus municípios associados.

Creswell (2010, p. 38) define o estudo de caso como uma estratégia de investigação em que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos.

Um estudo de caso é uma descrição e análise aprofundada de um sistema delimitado (MERRIAM, 1998). Nessa abordagem o investigador explora um ou múltiplos sistemas

contemporâneos da vida real ao longo do tempo, por meio da coleta de dados detalhada em profundidade envolvendo múltiplas fontes de informação; e relata uma descrição do caso e temas do caso (CRESWELL, 2014). Godoy (2006, p. 119) também afirma que essa estratégia tem sido escolhida por pesquisadores especialmente interessados no “*insight*, na descoberta, na interpretação, mais do que na verificação de hipóteses”.

Merriam (1998, p. 43-44) define o estudo de caso qualitativo através de suas características especiais: particularistas, descritivos e heurísticos:

- a) Particularista: indica que os estudos de caso se concentram em uma situação, evento, programa ou fenômeno específico. O caso em si é importante pelo que revela sobre o fenômeno e pelo que ele pode representar. Essa especificidade de foco o torna um projeto especialmente bom para problemas práticos - para perguntas, situações ou ocorrências intrigantes decorrentes da prática cotidiana.
- b) Descritivo: aponta que o produto final de um estudo de caso é uma descrição rica e "densa" do fenômeno em estudo. Descrição densa é um termo da antropologia e significa a descrição completa e literal do incidente ou entidade que está sendo investigada. Cabe aqui observar que há um exagero no uso do termo “completa”, já que isso é obviamente impossível. Os estudos de caso incluem o maior número possível de variáveis e retratam sua interação, geralmente durante um período de tempo longo, o que também é motivo de controvérsia entre pesquisadores. Os estudos de caso podem, portanto, ser longitudinais. Eles também foram rotulados de holísticos, realistas, fundamentados e exploratórios.
- c) Heurístico: assinala que os estudos de caso iluminam a compreensão do leitor sobre o fenômeno em estudo. Eles podem trazer a descoberta de novos significados, ampliar a experiência do leitor ou confirmar o que é conhecido. “Espera-se que relacionamentos e variáveis previamente desconhecidos surjam de estudos de caso que levem a um repensar do fenômeno em estudo.

Além das características descritas, vale destacar que Creswell (2014) considera que a unidade de análise no estudo de caso pode ser um conjunto de múltiplos casos (um estudo plurilocal) ou um único caso (um estudo intralocal). Em ambas as possibilidades, Godoy (2006, p. 121) alega que é adotado um enfoque indutivo no processo de coleta e análise dos dados e os

pesquisadores tentam obter suas informações a partir das percepções dos atores locais, colocando “em suspenso” suas pré-concepções sobre o tema que está sendo estudado.

Este estudo de caso único abrangeu o conjunto dos municípios da região do Alto Vale do Itajaí. Semelhante à posição de Morin, a inclusão em um estudo de caso único da pluralidade de perfis, atores e municípios traz à tona a ideia da multidimensionalidade. Também a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais defende essa concepção através da sugestão de variados enclaves na sociedade, satisfazendo diferentes necessidades humanas. Os objetos não estarão isolados em seus contextos e sim ligados a outras dimensões. Dessa forma foi possível fazer as relações entre municípios grandes e pequenos, entre prefeitos, representante de empresa que presta serviços para órgãos públicos e membros de organizações da sociedade civil. Adiciona-se a isso as relações que foram feitas com o momento de pandemia no qual realizou-se o presente trabalho. A transdisciplinaridade defendida por Morin sugere a superação do saber fragmentado, valorizando o conhecimento interligado, a riqueza conceitual e a reflexão. Sendo assim, o estudo de caso único traz em seu interior a conjunção do uno e do múltiplo.

Godoy (2006, p. 124-125) cita que na obra *Case study research in education*, Merriam (1988) diferenciou tipos de estudo de caso: descritivo, interpretativo e avaliativo. Para tanto, considerou a natureza de seus objetivos:

O estudo de caso é caracterizado como descritivo quando apresenta um relato detalhado de um fenômeno social que envolva, por exemplo, sua configuração, estrutura, atividades, mudanças no tempo e relacionamento com outros fenômenos. Procura ilustrar a complexidade da situação e os aspectos nela envolvidos. O estudo de caso interpretativo, além de conter uma rica descrição do fenômeno estudado, busca encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas. Tem como meta a organização e o desenvolvimento de um conjunto integrado de conceitos e do relacionamento entre eles, sendo obtida a partir dos dados empíricos, coletados no campo e explicitamente identificados. E, por fim, denomina-se estudo de caso avaliativo quando a preocupação é gerar dados e informações obtidos de forma cuidadosa, empírica e sistemática, com o objetivo de apreciar o mérito e julgar os resultados e a efetividade de um programa. Esse tipo de estudo de caso pode ser entendido como uma pesquisa aplicada que informa determinados tipos de ação, fornece indicadores para o processo de tomada de decisão e aplica o conhecimento obtido para resolver problemas humanos e sociais.

É importante destacar que, enquanto alguns estudos de caso são meramente descritivos, muitos se constituem numa combinação de descrição e interpretação ou descrição e avaliação. Independentemente da combinação, Merriam (1998) afirma que os pesquisadores geralmente utilizam o estudo de caso quando desejam compreender uma situação em profundidade, enfatizando seu significado para os vários envolvidos.

3.4 MÉTODOS DE PESQUISA

De acordo com Creswell (2010), os métodos de pesquisa envolvem os métodos de coleta, análise e interpretação dos dados. O principal método de coleta de dados que foi utilizado nesta pesquisa foi a entrevista qualitativa, mas ressalta-se que também foi feito uso de revisão bibliográfica e referenciais teórico-epistemológico. E a análise e interpretação dos dados coletados se deu à luz da Teoria das Representações Sociais e, também, através da triangulação de dados, de enfoques teóricos e metodologias. Os capítulos que seguem trazem noções gerais sobre os métodos descritos.

3.4.1 Coleta de Dados

Neste estudo foram empregados como métodos de coleta de dados a entrevista qualitativa, a revisão bibliográfica e os referenciais teóricos-epistemológicos.

3.4.1.1 *Entrevista Qualitativa*

De acordo com Godoi e Mattos (2006), as entrevistas surgem como reflexo da abordagem da subjetividade nas pesquisas, em contrariedade ao formalismo técnico existente na academia, pela possibilidade de diálogo, por permitir que os entrevistados se expressem livremente e forneçam sua opinião sobre o fenômeno em estudo.

Poupart (2008, p. 216) elenca três tipos de argumentos que se destacam no exame das justificativas para recorrer à entrevista de tipo qualitativo:

O primeiro é de ordem epistemológica: a entrevista de tipo qualitativo seria necessária, uma vez que uma exploração em profundidade da perspectiva dos atores sociais é considerada indispensável para uma exata apreensão e compreensão das condutas sociais. O segundo tipo de argumento é o de ordem ética e política: a entrevista de tipo qualitativo parece necessária, porque ela abriria a possibilidade de compreender e conhecer internamente os dilemas e questões enfrentados pelos atores sociais. Destacam-se, por fim, os argumentos metodológicos: a entrevista de tipo qualitativo se imporia entre as “ferramentas de informação” capazes de elucidar as realidades sociais, mas, principalmente, como instrumento privilegiado de acesso à experiência dos atores.

Ao considerarem a entrevista como um construto comunicativo, uma forma de produção e interpretação da informação e não um simples registro do que falam os sujeitos, Godoy e Mattos (2006, p. 302) reelaboram para a entrevista um “significado radicado na comunicação

humana – a entrevista como evento de intercâmbio dialógico – que pode promover reformulação metodológica capaz de enriquecer a prática de pesquisa e construir novas situações de conhecimento”. O argumento central é o fato de que considerar a entrevista unicamente como uma técnica pode levar a um empobrecimento permanente, além disso, os autores consideram outras dimensões humanas da interação típica da entrevista. “Os resultados da entrevista qualitativa somente poderiam ser avaliados e validados na análise enquanto produções discursivas” (GODOY; MATTOS, 2006, p. 307). Os autores elencam 3 condições essenciais à entrevista qualitativa:

Que o entrevistado possa expressar-se a seu modo face ao estímulo do entrevistador, que a fragmentação e ordem de perguntas não sejam tais que prejudiquem essa expressão livre, e que fique também aberta ao entrevistador a possibilidade de inserir outras perguntas ou participações no diálogo, conforme o contexto e as oportunidades, tendo sempre em vista o objetivo geral da entrevista (GODOY; MATTOS, 2006, p. 305).

Quanto ao desenho amostral da pesquisa, Godoy e Mattos (2006) defendem que, diferentemente das técnicas quantitativas, em que a amostra é fixada a priori, na visão qualitativa há impedimentos para se determinar previamente o número de entrevistas necessárias. Não se tem a preocupação da representatividade estatística, sendo atribuído ao pesquisador certa flexibilidade quanto ao número ou aprofundamento da conversação com base no desenvolvimento teórico do trabalho. Godoy e Mattos (2006) também evidenciam a preocupação com os critérios de acessibilidade, defendendo que já no processo de planejamento da pesquisa o pesquisador deve levar em conta as condições de aplicação da entrevista.

“Não há acordo entre os autores sobre a utilização, por parte do entrevistador, de um guia de entrevistas, como ferramenta reflexiva auxiliar, contendo a ordenação dos temas possíveis que podem aparecer na conversação” (GODOY; MATTOS, 2006, p. 313). Esse guia teria a função de suporte ao entrevistador na recordação dos principais assuntos a serem questionados. Temas adjacentes podem surgir, e aí surge a questão da imprevisibilidade de uma conversação e da criatividade relativamente indeterminada da fala, sendo assim, a virtude da entrevista qualitativa reside em abrir as portas da vida cotidiana ao estranhamento subjetivo e promover o questionamento das manifestações latentes no nível do verbalmente manifesto (GODOY; MATTOS, 2006).

A respeito da concepção de entrevista como evento dialógico, Godoy e Mattos (2006) evidenciam suas percepções através do pensamento complexo de Morin, que apresenta as noções de dialogicidade e reflexividade:

Dialogicidade: princípio que permite manter a dualidade no seio da unidade; associa ao mesmo tempo termos complementares e antagônicos, tais como a ordem e a desordem. O diálogo na situação de entrevista não se caracteriza como necessariamente harmônico, linear, desprovido de conflito e da distorção sistemática da linguagem.

Recursividade: representa a ruptura com a ideia linear de causa e efeito, de produto/produtor, de estrutura/superestrutura, uma vez que tudo o que é produzido retorna sobre aquilo que o produziu, formando um ciclo auto-constitutivo, auto-organizador e auto-produtor. Na prática conversacional da entrevista, entrevistador e entrevistado falam e são falados, produzem-se e são produzidos como sujeitos, através dos efeitos performativos da linguagem. A ênfase não recai sobre a consciência do entrevistador nem sobre o entrevistado, mas sobre o texto produzido.

Princípio hologramático: representado pela ideia de que não apenas a parte está no todo, mas o todo está na parte; imobiliza o espírito linear, pois o movimento produtor do conhecimento se enriquece através do conhecimento das partes pelo todo e do todo pelas partes. Os resultados gerados pelo evento dialógico da entrevista são construídos pelo entrevistador e pelo entrevistado, de tal forma que a vida cotidiana do entrevistado está presente na entrevista, assim como o evento da entrevista passa a constituir um elemento de ressignificação da vida do entrevistado (GODOY; MATTOS, 2006, p. 321-322).

Poupart (2008, p. 215) alega que, de um lado, “as entrevistas constituem uma porta de acesso às realidades sociais, apostando na capacidade de entrar em relação com as outras”. Do outro, essas realidades sociais não se deixam facilmente apreender, sendo transmitidas através do jogo e das questões das interações sociais que a relação de entrevista necessariamente implica, assim como do jogo complexo das múltiplas interpretações produzidas pelos discursos. Sendo assim, a partir da visão crítica acerca da redução da entrevista aos seus elementos formais, e da consciência da técnica como ilusória, Godoy e Mattos (2006, p. 318) passam a conceber a prática da entrevista como “evento comunicativo pleno, evento dialógico, ou ainda, evento discursivo complexo, e a analisar as implicações dessa concepção”.

Para o início da coleta de dados através de entrevistas, buscou-se tomar mais conhecimento acerca das atuais conjunturas da região em todos os ramos deste trabalho. Para isso, foi realizada uma entrevista piloto no intuito de angariar esses conhecimentos, mesmo que de forma não tão aprofundada e unicamente sob um olhar, a partir da visão de um ator da região do Alto Vale do Itajaí. O entrevistado faz parte da administração municipal de uma das cidades da região, possui vasta experiência com a temática da transparência e pertence à rede de contatos da pesquisadora, motivos esses pelos quais o mesmo foi escolhido para a entrevista piloto. Ao se partir dos referenciais prévios, somados à visibilidade prática da entrevista de quem está inserido no campo de estudo, foi possível elucidar as escolhas dos passos a serem seguidos, tornando o processo de coleta de dados mais produtivo e ponderado em meios teóricos e práticos.

Com vistas a atingir os objetivos propostos neste estudo, e com base nos apontamentos obtidos na entrevista piloto, foram entrevistados prefeitos, representante de empresa que presta serviços para órgãos públicos e membros de organizações da sociedade civil. Buscaram-se visões de atores da região do Alto Vale do Itajaí, mas também de atores estaduais que possuem vínculo com a temática em estudo, visto que são potenciais contribuintes de informações relevantes para a pesquisa.

Foram entrevistados prefeitos de alguns municípios do Alto Vale do Itajaí. A seleção se deu observando o porte dos municípios da região e, também, a complexidade de suas administrações, sendo selecionados os 4 municípios mais e os 4 municípios menos expressivos. Os municípios selecionados foram: Atalanta, Dona Emma, Ibirama, Ituporanga, Mirim Doce, Presidente Getúlio, Rio do Sul e Witmarsum.

A quantidade de prefeitos entrevistados seguiu o princípio de “saturação” ou de “redundância” definidos por Glaser e Strauss (1967, p. 61), que diz que na medida em que o pesquisador for encontrando casos similares, ele adquire confiança empírica de que não se encontram mais dados adicionais que possam contribuir para o desenvolvimento de propriedades da categoria, imprimindo, assim, rigor ao processo de amostragem qualitativa.

Ao se objetivar a análise de atores relacionados com instrumentos de transparência na conjuntura estadual, apesar de não estar inicialmente no escopo do estudo, foram feitas entrevistas com informantes-chave do governo estadual que possibilitaram paralelos com o ambiente municipal. Foram entrevistadas representantes do Portal de Transparência de SC, do Portal SC Transferências e do Observatório Social do Estado de SC. Para tanto, realizou-se uma entrevista no mês de agosto de 2020 com uma das responsáveis pela reformulação do Portal de Transparência do Estado de SC. Também se considerou pertinente fazer uso dos dados de uma entrevista realizada em abril de 2018 com as mentoras do Portal SC Transferências. Além destes atores, na esfera social considerou-se relevante entrevistar o Observatório Social do Estado de SC, para também obter o conhecimento da instituição no âmbito estadual. As informações coletadas através dessas entrevistas foram de extrema importância por trazerem noções gerais do panorama estadual no que se refere à transparência e cidadania dos portais eletrônicos.

Sobre a empresa selecionada, o critério utilizado foi a atuação no ramo de tecnologia, com a prestação de algum serviço para o setor público e, preferencialmente, com atuação na região do Alto Vale do Itajaí. Assim, através de pesquisas e conversas identificou-se que existiam duas empresas na região pesquisada que se enquadram nos aspectos procurados. Foram feitas tentativas de contato com ambas, porém se obteve êxito apenas com uma delas,

aqui identificada como Empresa A. A Empresa A trabalha no ramo de desenvolvimento de sistemas para a gestão pública desde 1996. Além de atuar na área, outro motivo da escolha da empresa foi o fato de ela ter iniciado suas atividades e ainda ser atuante em uma das grandes cidades da região do Alto Vale do Itajaí. A Empresa A (2020) visa ser referência na produção e fornecimento de sistemas inovadores e de qualidade para a gestão pública.

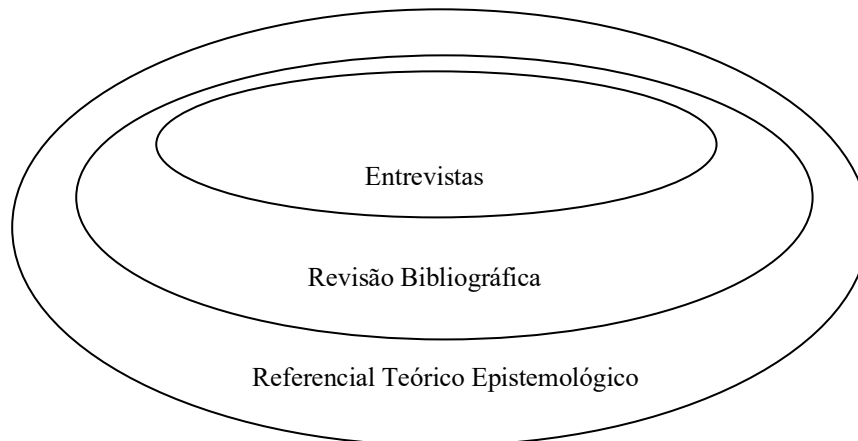
Os membros de organizações da sociedade civil foram selecionados com base no critério de acessibilidade e, também, de relevância para a análise. Dentre os selecionados tem-se o presidente da AMAVI (Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí), um membro do Observatório Social de Rio do Sul e um membro da APREMAVI (Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida). Considerou-se relevante entrevistar o presidente da AMAVI visando conhecer a visão sobre transparência e cidadania dos portais eletrônicos dos municípios pertencentes à região. O membro do Observatório Social de Rio do Sul também é considerado importante visto sua relevância como representante de organização da sociedade civil. Sobre os integrantes da APREMAVI, optou-se por entrevistá-los já que pertencem a uma organização da sociedade civil e que puderam contribuir com a temática em estudo pela ótica desses atores sociais.

As questões orientadoras para as entrevistas com cada segmento encontram-se nos Apêndices do trabalho.

3.4.1.2 Referenciais

Neste estudo inicialmente foi realizada uma aproximação com o referencial teórico-epistemológico, que diz respeito ao Paradigma da Complexidade, à Teoria das Representações Sociais, e, ainda, à Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais. Com o intuito de provocar diálogo entre os autores, também foi realizada uma revisão bibliográfica através de artigos de autores que tratam sobre a temática de transparência e governo eletrônico em estudo. Assim, a articulação entre os artigos e o referencial teórico-epistemológico foi a base para a realização das entrevistas qualitativas. Conforme demonstrado na Figura 1 abaixo, as entrevistas foram o principal instrumento de coleta de dados e, de forma a enriquecer o desenvolvimento das entrevistas e os meios de análise, os artigos e os referenciais epistemológico também possuem papel essencial.

Figura 1 - Instrumentos de coleta de dados



Fonte: elaborado pela autora (2020)

3.4.2 Análise e Interpretação dos Dados

Neste capítulo são apresentados os métodos que foram utilizados para análise e interpretação dos dados. Conforme Flick (2004), “mais cedo ou mais tarde, na pesquisa qualitativa, os textos tornam-se a base do trabalho interpretativo e das inferências feitas a partir do conjunto dos materiais empíricos” (p. 222). Os dados do presente estudo serão analisados e interpretados à luz da Teoria das Representações Sociais e através da triangulação.

3.4.2.1 Interpretação à luz da Teoria das Representações Sociais

A interpretação dos dados e a descrição das Representações Sociais levaram em consideração a Teoria das Representações Sociais, já que “sempre necessitamos saber o que temos a ver com o mundo que nos cerca. É necessário ajustar-se, conduzir-se, localizar-se física ou intelectualmente, identificar e resolver problemas que ele põe. Eis porque construímos representações” (JODELET, 2001, p. 1).

Arruda (2005) afirma que a TRS lida com as maneiras como os grupos dão sentido ao real para que consigam se comunicar e funcionar cotidianamente. Essa construção social e individual, imaginária, simbólica e linguística da realidade é um dos pressupostos da teoria, visto que esta se dá em cada espaço social e, assim, lida com a diversidade de saberes oriundos das múltiplas culturas circulantes nas sociedades (ARRUDA, 2005).

“A Representação Social é uma forma de expressão criativa dos sujeitos, situada na interface do psicológico e do social” (ARRUDA, 2005, p. 233). Essa representação se dá pela

construção de grupos específicos, então, trata-se de captar a visão dos nativos sobre a realidade ou sobre o objeto de estudo a partir dos referenciais do próprio grupo e do olhar do pesquisador apoiado na teoria (ARRUDA, 2005). Esse olhar deve ser singular e próprio daquele grupo e é o olhar do pesquisador numa perspectiva holística e integradora que vai “costurar” a interpretação das representações.

A visão holística e integradora, que reforça o peso da interpretação para compreender a representação, faz parte também da construção do pesquisador, que parte da sua própria cultura científica, e do conhecimento mais amplo da sociedade como um todo e das idas e vindas do individual para o social (ARRUDA, 2005). Tendo isso em visto, a autora afirma:

O método, como o dado, não existe de forma autônoma. Ele só existe vinculado à concepção do objeto e da forma de conhecê-lo. Isto tem a ver com uma forma de encarar a construção do saber e o lugar do ser humano nesta construção, mesmo que eles não sejam sempre totalmente explicitados (ARRUDA, 2002, p. 13).

Arruda (2005) alega que a interpretação não é automática e nem fácil, ela deve ser preparada com minúcia e antecedência e acontece ao longo da pesquisa, na leitura de cada etapa e do conjunto dos resultados obtidos. A interpretação começa quando você chega, ou seja, quando escolhe seu universo e penetra no seu campo, mesmo se ela vai passar por camadas diferentes de aprofundamento (ARRUDA, 2002, p. 18). “Essa leitura tem um sentido compreensivo, ou seja, entender o que aquelas etapas, aqueles dados significam, a partir do(s) contexto(s) em que são produzidos, do referencial teórico que os orienta e do problema que se está a estudar” (ARRUDA, 2005, p. 230).

Apesar de pouco trabalhada didaticamente, ela é um nervo da pesquisa; ela conecta os dados entre si e com o problema pesquisado e dá a eles um desenho integrado, mostrando como circula entre todos os achados a corrente da lógica que os anima, a sua relação e, também, a sua relação com o mundo (ARRUDA, 2005, p. 230).

Arruda (2005) denomina contextualização todo esse trabalho de acúmulo de recursos e aproximação ao universo antes mesmo de começar o trabalho de campo. Essa contextualização não é restrita à descrição do cenário de pesquisa de forma imediata e situacional, mas abrange os contextos estruturais (histórico, socioeconômico, político, cultural) mais amplos. Segundo a autora, esses contextos tornam o pesquisador mais íntimo daquele saber local. Essa abertura permanente para incorporar novos elementos e para enriquecer o entendimento faz parte da visão holística e global defendida por Arruda (2005).

Espiral da Contextualização foi o termo escolhido por Arruda para representar esse conjunto de contextos a serem considerados na interpretação das Representações Sociais,

partindo do mais próximo para o mais distante, “que pode ser o percurso das ideias a respeito daquele objeto ou grupo, e pode mesmo ir além, mas sem omitir a cultura que lhe é própria, com os seus modelos, valores, o saber local, e o imaginário social circulante” (ARRUDA, 2005, p. 235-236). A Figura 2 ilustra o Espiral de Contextualização descrito anteriormente.

Figura 2 - Espiral da Contextualização



Fonte: Arruda (2005)

O procedimento para levantar as condições de produção das Representações Sociais não se dá obrigatoriamente de dentro para fora, do centro para as pontas. Pode começar pela aproximação às ideias e sua história, e progredir para o objeto e seu cenário, mas também pode começar no sentido inverso, com a frequência deste e depois a busca dos fios que tecem as teias de significado. O que importa é que a espiral tem uma direção que se irradia em torno da díade objeto-universo estudados, reafirmando uma vez mais que toda representação é representação de alguém e de alguma coisa, e que a fronteira entre sujeito e objeto é fluída: é, portanto, indispensável não perder de vista a íntima relação entre eles. Importa também a visão de que a espiral tem um movimento múltiplo: horizontal, que avança ao longo das suas paredes, para frente ou para trás, e vertical, como uma mola, em que os anéis passam uns por sobre (ou por dentro) dos outros, e os elementos dos diversos contextos se sobrepõem e se atravessam, estabelecendo a convivência de lógicas diferentes - a polifasia cognitiva (Moscovici, 1978). Ademais, a espiral pode inclinar-se para um lado ou para outro, dando mais peso a um ou outro de seus componentes (ARRUDA, 2005, p. 236).

Sendo assim, quanto mais intimidade entre o pesquisador e o seu universo/objeto, mais elementos existirão para apoiar o trabalho e agilizar a interpretação, que vai além da leitura dos dados, e se insere também na cultura, história e circunstâncias em que os dados foram gerados (ARRUDA, 2005). Logo, faz-se necessário encarar essa contextualização de maneira sensível e aberta para que seja possível a obtenção de um desenho mais completo do objeto em estudo.

3.4.2.2 Triangulação

A utilização da triangulação no processo de análise e interpretação de dados justifica-se pela possibilidade de obtenção de novas perspectivas e conhecimentos. “Essa palavra-chave é utilizada para indicar a combinação de diferentes métodos, grupos de estudo, ambientes locais e temporais e perspectivas teóricas distintas no tratamento de um fenômeno” (FLICK, 2004, p. 237). Se um objeto se presta a representações variadas segundo o grupo que o representa, também a pesquisa pode receber leituras variadas (ARRUDA, 2005, p. 19). Expor a pesquisa a outras interpretações confere sua plausibilidade e a chance de receber outras leituras, tornando o procedimento mais transparente. Vergara (2006) se embasa em Jick (1979) para afirmar que a ideia de triangulação assume que os métodos podem ser vistos como complementares ao invés de rivais.

O termo triangulação é originário da navegação e da estratégia militar. Nesse contexto, a triangulação visa determinar a exata posição de um objeto a partir de diversos pontos de referência. No âmbito das ciências sociais, a triangulação pode ser definida como uma estratégia de pesquisa baseada na utilização de diversos métodos para investigar um mesmo fenômeno (VERGARA, 2006, p. 257).

Para Spink (1995, p. 105), “o uso de multimétodos não é novidade”. Spink (1995) e Vergara (2006) apresentam a definição de triangulação proposta por Denzin na década de 70 como uma estratégia para o alcance da validade. “Tal postura pressupõe uma única realidade e uma única concepção de objeto independentemente da abordagem metodológica” (SPINK, 1995, p. 105). Diversas críticas a essa abordagem foram feitas e essa conotação de estratégia de validação é substituída pela visão de que métodos e teorias deveriam ser combinados cuidadosamente, a fim de obter uma análise mais abrangente do objeto em estudo, e não com o propósito de perseguir uma verdade objetiva (VERGARA, 2006). Ou seja, emerge um conceito de triangulação que visa um aprofundamento da análise, uma compreensão em profundidade e maior segurança na análise interpretativa. “A validade deixa de ser o principal objetivo da triangulação e uma abordagem interpretativa é sugerida” (VERGARA, 2006, p. 257).

O recurso a metodologias combinadas tem sido frutífero, não por proporcionar qualquer tipo de validação de dados, mas por facilitar uma angulação variada do objeto, expondo mais da sua complexidade, o que estaria em acordo com a perspectiva da TRS (ARRUDA, 2005, p. 17).

Vergara (2006) e Flick (2004) apresentam os diferentes tipos de triangulação sugeridos por Denzin (1978): de dados, de pesquisadores, de teorias e de métodos. Utilizando-se das definições de Denzin utilizadas por Flick (2004, p. 237-238), tem-se:

A triangulação dos dados refere-se ao uso de diferentes fontes de dados, e não deve ser confundida com o uso de métodos distintos para a produção de dados [...]. Denzin faz uma distinção entre tempo, espaço e pessoas, sugerindo que o fenômeno seja estudado em datas e locais distintos e a partir de pessoas diferentes. O segundo tipo de triangulação citado por Denzin é a triangulação do investigador, na qual há o emprego de diferentes observadores ou entrevistadores para detectar e minimizar as visões tendenciosas resultantes da condição humana do pesquisador [...]. A triangulação da teoria [...] é a “abordagem de dados tendo-se em mente perspectivas e hipóteses múltiplas [...]. Vários pontos de vista teóricos poderiam ser dispostos lado a lado no sentido de avaliar sua utilidade e poder” (1989b, p.239-240). [...] Como quarto tipo, Denzin menciona a triangulação metodológica. Aqui, novamente, devem-se diferenciar dois subtipos: a triangulação dentro do método e a triangulação entre um método e outro.

Denzin (1989, p. 236), ao ser citado por Flick (2004), enfatiza o fato de que a “triangulação do método, do investigador, da teoria e dos dados continua sendo a estratégia mais sólida da construção da teoria”. Sendo assim, a triangulação pode ser aproveitada como uma abordagem para embasar ainda mais o conhecimento adquirido através dos métodos qualitativos. Esse embasamento, portanto, significa de forma mais abrangente ampliar e completar sistematicamente as possibilidades de produção do conhecimento (FLICK, 2004).

O presente estudo fez uso da triangulação de dados, de enfoques e triangulação metodológica para a obtenção de resultados mais concisos e relevantes. A junção dos referenciais teóricos, epistemológicos e das entrevistas se mostra capaz de construir uma interpretação de dados com significados expressivos.

4. DESCRIÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção é feita uma contextualização sobre a entrada no campo de pesquisa e, também, são apresentadas as descrições das Representações Sociais dos grupos entrevistados.

4.1 ENTRADA NO CAMPO

A pesquisa de campo é a porta de entrada para a coleta de informações dos atores de que se trata o estudo. Foi necessária inicialmente uma aproximação com os entrevistados, que se deu via rede de contatos ou por vias formais, seguida de justificativas e explicações sobre o estudo para que os mesmos adquirissem confiança na pesquisa da qual estariam participando. Durante a entrevista, dada a natureza da pesquisa, foi necessário construir e manter a linha condutora do estudo, considerando também a riqueza do surgimento constante de temas latentes

ao objeto de pesquisa. As entrevistas foram realizadas por meio *online* ou de forma presencial, esse último necessitando deslocamentos para diferentes cidades. Ambos os meios demandaram tempo e disposição dos entrevistados. Foi elaborado um termo de consentimento em que os entrevistados autorizaram a gravação da entrevista e a utilização dos dados de forma anônima. Sendo assim, a entrada no campo de pesquisa se mostra como um momento de extrema relevância no processo de pesquisa qualitativa.

A entrada no campo de pesquisa se deu em um período de pandemia, momento esse em que todos os atores estavam adaptando suas atividades ao novo cenário. Apesar das dificuldades que esse momento trouxe, muitas entrevistas foram facilitadas por conta da existência e acessibilidade de tecnologias. Por parte das empresas, o quadro de funcionários estava reduzido, muitos trabalhando de casa, sem contato telefônico e com sobrecarga de trabalho. No cenário público, por sua vez, os atores passavam por um momento que exigia múltiplos esforços para tomada de decisões, além de estarem com horários reduzidos e agendas ainda mais cheias. E mesmo com os membros de organizações da sociedade civil foi possível perceber os impactos da pandemia em suas rotinas.

Quanto às entrevistas com as empresas, de início foram selecionadas duas empresas de Santa Catarina que prestavam algum tipo de serviço para órgãos públicos. As mesmas foram escolhidas por terem aparecido em reportagens, redes sociais e também serem conhecidas por seus serviços. Porém, conforme as entrevistas com outros atores ocorriam e, também, se conversava com outras pessoas interessadas na temática, descobriu-se que na região do Alto Vale do Itajaí existia a prevalência de algumas empresas no mercado de serviços para prefeituras. Para confirmar essa afirmação, foram feitas buscas nos portais de transparência dos municípios da região, observando-se a logomarca do responsável pelo *site*, e se percebeu que de fato eram duas as empresas prestadoras de serviços: Empresa A e Empresa B.

Dentro da Empresa A, havia uma pessoa conhecida que facilitou a realização da entrevista. Então, foi feita a identificação dos objetivos do trabalho e devido à posição dessa pessoa na empresa, que prontamente agendou a entrevista, obteve-se facilidade em estar em comunicação direta com a pessoa responsável pela área em estudo para realizar a entrevista. Por outro lado, na Empresa B, por não ter nenhum conhecido no estabelecimento, o primeiro passo para o contato foi via telefone, momento em que se ficou sabendo que grande parte dos funcionários estavam trabalhando de casa, e que o caminho para contato seria via *e-mail*. Foram feitas várias trocas de *e-mails*, inclusive com pessoas diferentes, mas sem respostas concretas

para realização da entrevista. Notou-se muita desconfiança e desinteresse por parte da empresa. Sendo assim, foi feita somente uma entrevista com ator de mercado.

A respeito dos prefeitos, de início, juntamente com a curiosidade e interesse em entrevistá-los, estava presente o receio de que a imersão seria de difícil acesso. Além do cenário pandêmico, tratava-se de atores essenciais e em geral muito solicitados em suas funções, o que poderia tornar o contato mais dificultado. Dos 8 municípios selecionados para realização de entrevistas, em 6 deles foi preciso recorrer à rede de contatos. Como exemplo, o ocorrido em uma cidade do grupo dos grandes municípios da região, no qual, inicialmente, tentou-se contato pelas vias formais, porém, a dificuldade de acessar a figura do prefeito foi claramente notada, além do desinteresse dos servidores que atenderam ao telefonema em encontrar algum responsável para entrevista ou então abrir as portas para a comunicação com o prefeito. Então, através de um contato de uma pessoa conhecida na cidade facilmente e praticamente de imediato se conseguiu a entrevista desejada.

No grupo das cidades pequenas, em 2 das 4 cidades selecionadas o contato foi via telefone diretamente com a prefeitura. Em uma delas o próprio prefeito atendeu o telefone para agendamento da entrevista para 30 minutos após a ligação, e na outra o assessor do prefeito prontamente agendou a entrevista.

Isso posto, fica o questionamento se as prefeituras e seus atores centrais são acessíveis da forma que deveriam, se o cidadão consegue acessá-los de forma facilitada. Talvez essa realidade seja diferente nas cidades pequenas, em que o acesso pareceu mais simples, tanto aos atores a serem entrevistados quanto às informações fornecidas. Ressalta-se ainda que a pesquisa de campo se deu em um momento próximo ao período eleitoral, e, portanto, coincidiu com o possível interesse dos prefeitos em se mostrarem acessíveis e terem chances de divulgarem seus trabalhos.

A respeito da entrevista com o ator público estadual relacionado à temática, a abertura também se deu por rede de contatos. E dos 3 atores sociais, somente em 1 deles o contato foi sem intervenção de conhecidos, mas se deu de forma simples e rápida. Além disso, nesse grupo ainda foi utilizada uma entrevista realizada no ano de 2018 também relacionada à temática em estudo.

Sobre o meio em que ocorreram as entrevistas, somente com um prefeito se deu de forma *online*, com os demais foi feito deslocamento até as cidades e a entrevista foi realizada presencialmente, seguindo as normas sanitárias de segurança impostas devido à pandemia. Com o ator público estadual relacionado à temática e com a Empresa A também foi utilizado um

meio digital para a realização da entrevista. Sobre os membros de organizações da sociedade civil, somente com 1 deles a entrevista ocorreu de forma presencial, e, com os demais, virtualmente também.

4.2 REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE PREFEITOS

As entrevistas foram realizadas com 4 prefeitos de municípios maiores e 4 prefeitos de municípios menores da região do Alto Vale do Itajaí. As entrevistas ocorreram entre os meses de maio e novembro do ano de 2020. Os prefeitos dos grandes municípios serão identificados como “G1, G2, G3, G4” e os dos pequenos municípios como “P1, P2, P3, P4”.

Para que se possa fazer uma análise com mais propriedade dos municípios estudados, é interessante que se conheça o perfil de seus administradores. Acerca dessa temática nos municípios pequenos, todos os prefeitos possuem histórico de atividades relacionadas à agricultura, comércio ou indústria, além de se mostrarem próximas de algum tipo de órgão social, governamental e/ou sindical antes de suas candidaturas. No relato de suas carreiras não consta formação acadêmica de nível superior, já na vida política, somente o prefeito de P4 se candidatou diretamente a prefeito da cidade, estando agora em seu segundo mandato, os demais passaram por outros cargos públicos antes de assumirem como prefeitos. Os outros 3 prefeitos possuem uma carreira longa na vida política: “quinto mandato eleito, duas vezes o vereador mais votado, duas vezes vice-prefeito e agora prefeito [...] trinta anos de funcionário e vinte anos eleito, direto, né? Consecutivo...” (P1); “um dia me convidaram pra ir a vereador... [...] aí eu fiz um desafio para mim mesmo, vamos correr [a prefeito], vamos ver o que a comunidade acha... E foi aonde a gente correu [concorreu], tivemos êxito” (P2); “Dois mandatos consecutivos de vereador, e após vereador, me candidatei a prefeito do município” (P3).

A respeito das grandes cidades, notou-se uma diferença significativa em termos de formação e carreira política dos prefeitos se comparados com os das pequenas cidades. Em G1 e G3 os prefeitos, além de terem cursado graduação, entraram muito cedo na vida pública, já com histórico de mandatos como vereadores e de atividades com muito engajamento. G2 também com formação em nível superior apresentou na entrevista uma extensa caminhada na vida pública ao assumir cargos de vice-prefeito, por várias vezes prefeito e, também, deputado estadual por vários mandatos, além de ter concorrido à eleição para deputado federal. As atividades além da vida política de G2 estiveram ligadas inicialmente à agricultura, dedicando-se após à área acadêmica e, também, envolvido em diversos setores internos de diversas

prefeituras da região. O único prefeito que destoa do grupo é o G4, que não relatou possuir nível superior, apesar disso, também possui sua origem ligada à área empresarial, além de já ter exercido o cargo de vereador por duas vezes antes do atual como prefeito. Todos os entrevistados desse grupo mostraram-se envolvidos em questões da comunidade, de associações, de sindicatos, de voluntários e da igreja, atividades essas compatíveis com suas carreiras almejadas. Assim, os prefeitos das cidades maiores demonstraram mais conhecimento e experiência para exercerem suas funções se comparados com os prefeitos das pequenas cidades.

Ao se partir do conhecimento da caminhada pública dos entrevistados, todos foram questionados sobre ações de transparência e de participação em suas prefeituras. Os prefeitos de todas as cidades pequenas responderam antecipadamente sobre a existência do portal de transparência e da presença de todas as informações de livre acesso para a população. Aspectos do dia a dia do cidadão relacionados a serviços são levados em consideração nas respostas, como a realização de licitações e os pagamentos, além de uma postura defensiva dos entrevistados de estarem cumprindo a legislação. O prefeito de P3 mostrou a importância do papel de sua equipe para tanto:

Até porque tu tens que confiar nas pessoas com quem tu trabalhas, aliás eles são concursados para isso e eles respondem por isso também, né? Eu sempre falo para eles, eu não tenho que saber de tudo, porque até não consigo, se eu soubesse de tudo, de contabilidade, assessoria jurídica, de todos os ramos eu não precisaria de ninguém pra trabalhar, faria tudo sozinho, né? Então eles são um suporte do poder público, indiferente de quem for o gestor. O trabalho tem que ser sempre contínuo, indiferente de situação, bandeira partidária ou política, ou gosta ou não gosta... sempre tenho isso comigo e a gente sempre conversa sobre isso. (P3)

No decorrer da entrevista com P1, notou-se, também, que a rádio é um meio de divulgação muito expressivo na cidade. Em duas rádios diferentes, e em dois dias na semana, o próprio prefeito faz a seleção das informações da administração municipal e a gravação para ir ao conhecimento da população. Ainda foram citadas a divulgação por meio de som automotivo que circula pela rua anunciando algum ato de destaque e, também, a utilização das escolas municipais como forma de intermediação de informações entre o município, os alunos e seus pais.

Das grandes cidades selecionadas, G2 e G4 responderam de forma mais genérica sobre a importância do portal da transparência, respeitando tudo o que é determinado pelas legislações e estando sempre à disposição da população para eventuais dúvidas ou sugestões. Destaca-se o

prefeito G1, que mesmo sem ser questionado sobre o assunto, já elencou algumas das ações implementadas pela prefeitura:

Implantamos várias ações de transparência, como licitações ao vivo, transmissão ao vivo pelas redes sociais, pelo portal da prefeitura, publicação de todos os contratos no portal da prefeitura também, ou seja, acesso facilitado a contratos, estabelecimento de prestação do serviço de custo que se tem nos vínculos, tudo de fácil acesso hoje da população. A gente buscou construir isso como forma de governar com mais transparência. (G1)

O entrevistado ainda abriu durante a entrevista uma ferramenta digital que está à disposição da população e mostrou tudo o que está contemplado nela. Inclusive com publicações massificadas durante o tempo de pandemia e de enchentes (devido à frequência de ocorrência), demonstrando preocupação com a acessibilidade e simplicidade das informações.

Vale ressaltar ainda, como uma ação de transparência que vai além dos portais eletrônicos, a elaboração de um sistema para gestão de projetos na administração de G1, que já se encontra disponível para uso interno e, também, da população. Esse sistema disponibiliza o cadastro completo de todos os projetos, “desde a captação do recurso, seja ele estadual, federal ou recurso próprio municipal, até a finalização da obra e prestação de contas” (G1). Segundo o entrevistado, além de facilitar o trabalho interno dos servidores, é uma ferramenta que torna mais uma parcela da prefeitura transparente e disponível para a sociedade.

Já o prefeito G3 comenta que, além dos canais oficiais, as redes sociais são muito utilizadas, tanto a institucional, como a pessoal dele, em que divulga tudo o que está sendo feito, “tanto as coisas boas quanto as coisas não tão boas assim... temos algumas dificuldades, muitas, mas a gente sempre publica” (G3). Além disso, ele ainda cita um projeto no qual a Administração vai até os diferentes bairros da cidade com o objetivo de prestar contas e ouvir as reivindicações da sociedade, esse ano impedido pela pandemia. Ainda é citada a distribuição de informativos nas casas com questões gerais da Administração, além do canal de ouvidoria, que foi materializado através de um aplicativo específico para a cidade:

[...] Tem um buraco, alguma coisa, ela bate a foto, pode botar [sic; colocar] localização, encaminhar e acompanhar como está indo, né? Daí nós temos um ouvidor aqui na administração, ele recebe tudo isso e ele encaminha então para os setores. Alguma coisa referente a obras, encaminha para o setor de obras e a pessoa, o cidadão que fez essa reclamação de forma não identificada, ele vai acompanhando esse espaço até ter seu problema resolvido ou pelo menos uma resposta. (G3)

Por fim, ainda a respeito da entrevista com o prefeito G3, vale ressaltar que estava presente também um servidor da área administrativa, que fez contribuições positivas acerca da

desenvoltura do processo de transparência no município, com ações além das exigidas pelas legislações vigentes:

Só para colaborar, no portal da transparência, como o prefeito falou, a gente tem aqueles obrigatórios, né? Que ele é *online*, emitiu qualquer documento automático ele já vai para o portal da transparência através do sistema que a gente tem e, além disso, no planejamento estratégico que o município fez para os próximos 5 anos, estava a criação de um portal da transparência que fosse mais fácil para o cidadão entender. Então isso a gente tem [...], além do portal oficial tem dentro do nosso *site*, ele é mais entendível, é através de gráficos. Tanto para as aplicações obrigatórias, educação, saúde, aplicação em pessoal, as receitas e as despesas, um detalhamento que fica um pouco mais fácil para a população entender. Além de ali também estarem todos os conselhos, todas as atas dos conselhos, foto da reunião dos conselhos, também onde a população pode acompanhar. Como também as transferências de recursos feitos a entidades através de projetos, também vão estar todos disponíveis para a população acompanhar, tanto a execução quanto as prestações de conta. Tanto as entidades têm esse sistema como a população também. [...] A prefeitura disponibilizou o dinheiro, mas também como que a entidade está aplicando, qual a equipe que faz o acompanhamento... Então isso também está dentro do nosso *site*, independente do portal da transparência. (Servidor de G3)

Assim, percebe-se uma associação positiva a respeito do porte do município e da complexidade de sua administração com o nível de transparência dos municípios. Ou seja, quanto maior o porte do município e a complexidade da administração, mais proativas e engajadas são as ações de transparência, implicando, assim, em um maior nível de transparência. Ressalta-se que no presente estudo não foram verificadas as divulgações de informações ou cumprimento de alguma legislação, mas sim consideradas as iniciativas citadas dos municípios em que foram realizadas entrevistas.

Não se pretende fazer uma análise quantitativa a respeito da relação entre o PIB e a população e as ações de transparência, mas alguns autores como Cruz, Silva e Santos (2010) e Cruz *et al.* (2012) ao fazerem relação do PIB com as ações de transparência, possuem constatações contraditórias. Os primeiros rejeitaram a hipótese de que “municípios mais populosos e com maior PIB per capita apresentariam maior nível de transparência fiscal eletrônica” (p. 113). Já Cruz *et al.* (2012), afirmaram que possivelmente há uma relação entre as “condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública” (p. 173). Essa associação em geral tem direção positiva, ou seja, melhores condições socioeconômicas tendem a implicar maior nível de transparência. Salienta-se que o objetivo do presente estudo está focado não na relação das ações de transparência com a riqueza dos municípios, mas sim com o porte de suas administrações e seus níveis de complexidade.

Mais do que a simples existência de iniciativas e mecanismos de promoção da transparência, a preocupação com a linguagem e o formato das informações publicizadas mostra-se relevante. Rampelotto, Löbler e Visentini (2015) afirmam que “de nada adiantará a plena disponibilização de informações e serviços através da *internet* se não houver disponibilidade, facilidade de uso e confiabilidade” (p. 980). Assim, analisando as respostas dos atores entrevistados nos pequenos e nos grandes municípios, notou-se que a acessibilidade das informações está intimamente relacionada com a participação da sociedade.

Nos municípios pequenos, o relato de P1 sobre o assunto foi simples e direto: “É bem simples... tem todas as leis, tudo o que é lei, tudo em nuvem, tudo certinho, né?” (P1). Nos outros 3 municípios do grupo houve um consenso de que o interesse escasso da população bem como a não participação do cidadão nas questões públicas do município relaciona-se com a falta de entendimento do que é divulgado, dificultando o questionamento dos dados ou da ausência deles.

Apesar disso, todos se mostraram abertos para resolver eventuais dúvidas a respeito do que é publicado: “Termos difíceis, então nós precisaríamos que a própria população viesse fazer isso, né? Tivesse mais interesse, batesse na porta ‘queria saber aquilo lá como é que funciona, disso aqui como é que funciona’” (P2). De forma a agregar outro posicionamento nesse sentido, segue o relato de P3:

Eu acho que sim, eu acho que é acessível, mas tem que acessar também, entende? Então eu vejo assim, tudo o que você coloca hoje no formato de divulgação, as divulgações são acessíveis, nem todos têm o acesso. Mas geralmente dentro da família tem pessoas que têm conhecimento pra acessar, e se é ou não é, nós não recebemos perguntas, eu acho que se tem alguma coisa que eu não sei, acessar uma informação, eu tenho que me reportar a quem sabe. Então assim, muito difícil tu dizer assim, está sendo totalmente acessível, qualquer um está conseguindo acessar, eu não sei... porque reclamação para nós não veio. Ou está entendendo tudo ou está entendendo nada, ou não está nem aí para o que tá acontecendo, né? A verdade é essa. (P3).

Nesses municípios pequenos surgiu também a questão das ferramentas que permitem o acesso a informações, como *internet* e um aparelho de celular ou computador. Ainda existem muitas áreas carentes que não possuem essa infraestrutura necessária para tanto. Dessa forma, a dificuldade no acesso das informações pode ser um problema que começa muito antes do próprio entendimento das mesmas, tendo fundamento estrutural. Prado *et al.* (2011, p. 6) discorrem sobre isso e dizem que os esforços governamentais para o uso de *internet* e meios digitais podem ser inócuos se não for considerado o contingente populacional que não tem acesso aos “meios de comunicação, a um computador, e mesmo às habilidades de sua utilização

e até às de leitura e escrita que se fazem necessárias para o uso”. Logo, da mesma forma que sustenta Balbe (2010), há a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes no combate à exclusão digital, além do estímulo ao debate e uso das informações para tomada de decisão.

Nos municípios maiores, o prefeito de G1 também foi objetivo e afirmativo ao responder sobre a linguagem e formato das informações, porém de forma mais fundamentada através de demonstrações nos canais da prefeitura como que as informações estavam dispostas e eram interativas para o usuário acessar. Temáticas relevantes e de interesse da população estão dispostas de forma simples e fácil, possibilitando que a população de fato se interesse e entenda o que está disponibilizado. Já em G4 o sentido da resposta também foi de que a população conseguia entender as informações, mas que, ainda assim, a prefeitura estava sempre disponível para esclarecer dúvidas e questionamentos. Em G2 e G3 notou-se uma preocupação maior, uma sensibilidade com o entendimento dos termos e informações disponibilizadas. O prefeito G2 sustentou que mesmo as pessoas “mais letradas” têm dificuldade de acompanhar, “então o que a gente faz é ter uma assessoria de imprensa boa que coloca no ar todo dia. Manda para as redes sociais e manda para a imprensa as coisas que estão acontecendo, né? Para que o pessoal escute e tenha conhecimento” (G2).

Em G3 a opinião é de que as informações de fato são difíceis para entender e na tentativa de simplificar demais outras informações podem ser omitidas e o cidadão pode não conseguir interpretar:

É muito difícil o cidadão, infelizmente, entender os números, por quê? Se ele olhar... até para nós aqui, né? Olhar, por exemplo a questão de números, por exemplo entrou 2 milhões, veio do FUNDEB [Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação] 1 milhão, mas como pode ser investido tudo isso, entende? É que nem, as pessoas vê [sic; veem] o caixa final da prefeitura 5 milhões e pouco, mas não é isso que o município tem de recurso livre, então é questão muito técnica, eu acho muito difícil fazer algo muito simplificado para o cidadão entender, e simplificar demais também tu vai omitir informações, o cidadão não vai conseguir interpretar daí. Então é delicado, eu acho muito difícil... [...] A gente vê até dificuldade dos próprios vereadores. E vereador assim, com formação, formação na área jurídica, no direito, tudo mais [...]. Esse processo da administração pública é um mundo diferente da iniciativa privada, não adianta (G3)

Mais do que isso, o prefeito de G3 ainda citou, por sua própria experiência na Câmara de Vereadores, a dificuldade dos próprios vereadores de entenderem as informações que são publicadas.

Ainda, a respeito dessa temática, foi citada uma ideia que surgiu de expor em painéis luminosos distribuídos pela cidade informações sobre as finanças da prefeitura, porém,

considerando a dificuldade de entendimento e a facilidade de ocorrerem erros de interpretação, a ideia não foi colocada em prática: “vai estar lá 1 milhão de outros, outras despesas. O que são outras despesas? Daí já vão dizer, é a casa do prefeito, entende?”; “folha de pagamento 2 milhões, eles vão dizer ‘porque a prefeitura está inchada...’ Mas não sabe a quantidade de servidor. É complicado” (G3). Segundo o prefeito, esse posicionamento do cidadão sofre influência da cultura: “o brasileiro não tem uma cultura de pesquisar, uma cultura de querer entender, ele quer apenas opinar, né? Ele viu a informação seca e ele emite a sua opinião a respeito daquela informação seca”.

Considerando que as prefeituras terceirizam o serviço de manutenção de seus portais eletrônicos, as empresas contratadas também se tornam atores importantes no quesito linguagem e formato das informações publicadas. Então, através do acesso aos portais eletrônicos e do relato dos entrevistados, percebeu-se que é utilizado o formato apresentado pela empresa e não se dá o devido valor ao modo de apresentação das informações: “a empresa é que faz todo o trabalho para nós” (G4). Apesar disso, a responsabilidade dos portais é da prefeitura, o prefeito é o responsável diante do cidadão, e a empresa contratada é responsável diante do prefeito. Sendo assim, cada ator deve assumir seus deveres e papéis para que o contexto da disponibilização de informações obtenha maior qualidade. Assim, como afirma Rocha (2011), “o papel mobilizador do Estado é fundamental para o sucesso das iniciativas de participação” (p. 183). Dentre os 8 entrevistados, 7 confirmaram a referência à empresa que presta esse serviço para a prefeitura. Somente P1 mostrou desconhecer que tivesse alguma empresa que estivesse prestando esse tipo de serviço, e defendeu que esse serviço era feito internamente para redução de custos. Porém, ao pesquisar pelo portal da referida cidade, é possível identificar que existe uma empresa que sustenta o canal.

Raupp e Pinho (2012) fazem referência aos relatórios de prestação de contas, mas cabe aqui argumentar que toda informação publicada deve ser “acessível aos cidadãos, apresentando clareza e objetividade nas informações disponibilizadas.” (p. 36). Mais do que isso:

A informação disponível e traduzida em linguagem simples é ao mesmo tempo direito do cidadão e dever do Estado. Especificamente quanto à tradução das informações técnicas em linguagem acessível ao cidadão comum, ainda é um grande desafio ao Estado brasileiro. Ainda assim, o chamado “governo eletrônico” pode contribuir para a disponibilidade – que implica visibilidade – e mesmo a tradutibilidade de informações cruciais ao cidadão. Mesmo que tal prática ainda seja recente no Brasil, uma vez que, por governo eletrônico, majoritariamente se entende a prestação de serviços – que não “abrem” os governos –, há enorme potencialidade desse instrumento como “controle social” da administração pública (FONSECA *et al.*, 2014, p. 131).

Ao introduzir a temática do “controle social” na discussão acerca dos potenciais instrumentos de promoção da cidadania, os entrevistados foram questionados sobre a participação da população, do acesso e do uso dos instrumentos disponíveis para a consolidação de seus direitos. Santos *et al.* (2013) constatam que “o grande desafio consiste em promover maior abertura à participação e interação popular” (p. 740). Mais do que isso, a obtenção e o uso de informações e do conhecimento são elementos ativos da cidadania, dependem do interesse e da ação dos cidadãos para conhecer a atuação e a partir disso gerar consequências (ROCHA *et al.*, 2019).

Em P1 o relato foi sobre o canal de ouvidoria da prefeitura, porém, o entrevistado informou que em geral somente há participação quando se trata de alguma denúncia, reclamação ou mesmo questão política, sendo ausentes as queixas referentes aos dados expostos. Nesse município as redes sociais também foram citadas como um canal fortemente usado para divulgação de informações e, também, como potencializador da participação popular. O prefeito de P3 trouxe a ideia de que o cidadão ainda pensa mais em seus interesses pessoais do que naqueles da coletividade. Além desses foram citadas as audiências públicas, assim como em P2 e em P3. Abaixo seguem alguns trechos das entrevistas no que diz respeito à participação da população na Câmara de Vereadores:

As audiências públicas, né? Você faz audiência pública [...] é muito pouca participação do público em geral. Vão os que estão envolvidos na verdade. Acho que a população precisa participar mais dessas coisas... Então não sei como, né? Porque é difícil você mudar esse hábito... (P1)

É muito raro, é muito raro (sic). Tu podes ver na Câmara de Vereadores, tu podes contar as pessoas, é 1, 2, 3, no máximo... quando vão, né? Quando tem... a maioria na Câmara de Vereadores não tem ninguém assim para especular, pra perguntar. A própria comunidade se interessa muito pouco por isso. (P2)

Quando você faz uma audiência pública, por exemplo, para a LOA (Lei Orçamentária Anual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) enfim, a população tem meia dúzia pingado que se chama, que participa, mas os outros não estão nem aí... Então é isso que eu falei para ti, a nossa população ela só vê o que é de interesse próprio, particular, que se chama, favorecimento próprio, né? E não vai ser assim que nós vamos mudar essa cultura... (P3)

No grupo dos municípios maiores, os entrevistados relatam condições e desafios semelhantes aos dos municípios menores, com uma relação entre o meio público e os cidadãos com déficits de cooperação. Em G4 foi relatada baixa participação na Câmara de Vereadores, porém o prefeito citou exemplo de reuniões periódicas em comunidades com o objetivo de ouvir as demandas, cujo público participante mostra-se numericamente superior àquele presente nas

audiências públicas. Apesar disso, os assuntos mais recorrentes são de aspectos práticos e não relacionados à transparência da informação. Por aspectos práticos, aqui, entende-se aqueles relacionados a ações que impactam em alguma alteração visível na vida dos cidadãos, como por exemplo, alguma obra ou vaga em escola. Tem-se essa delimitação visto que as consequências da fiscalização das informações disponibilizadas não se mostram tão visíveis quanto os aspectos citados. Além do mesmo contato com a população em reuniões nas comunidades, o prefeito de G2 também citou que antes de iniciar a entrevista estava respondendo inúmeras mensagens em seu WhatsApp, tanto questões profissionais quanto por parte da população fazendo algum tipo de reivindicação. Em G2 e em G4, nota-se um predomínio de interesses voltados unicamente para satisfação de suas necessidades, sem a preocupação com o bem comum e com a coletividade.

Na entrevista com G1, acerca da participação vinculada às ações de relevância e interesse público, o entrevistado relata que a transparência é um processo contínuo e a população clama cada vez mais por ela: “Mas eu percebo que o nível de interatividade é bom... ele pode ser melhorado, acho que a gente tem que ainda buscar outras ferramentas, né? Que aproximem as pessoas inclusive de acompanhar mais isso...” (G1). Em G3, ao se falar sobre participação, é retomada a discussão a respeito de uma ação em que a prefeitura está nos bairros, e é enfatizado que as reivindicações também são de cunho prático e pouco relacionadas com questões de transparência ou finanças da prefeitura. Além disso, o foco das respostas de G3 esteve no uso de redes sociais para interação com a população, segundo o prefeito, “é um estilo meu, né? No *Instagram*, por exemplo, eu faço vários questionamentos, eu peço para as pessoas fazerem as sugestões, o que acha por exemplo que está errado na administração...” (G3). O prefeito ainda afirma que há participação por esses meios, entretanto, a interação com viés positivo se dá majoritariamente por mensagens no modo privado ao prefeito. Já as informações de cunho negativo normalmente são divulgadas em modo público.

Então, pode-se dizer que nos dois grupos de municípios a participação está diretamente relacionada com o entendimento das informações e com o interesse do cidadão. Semelhante a isso foram as constatações de Albano e Craveiro (2015), ao afirmarem que a sociedade ainda está pouco interessada pelo tema, e dentre as razões apresentadas, destaca-se a dificuldade de entendimento dos dados. Durante as entrevistas o que se percebeu foi que os prefeitos deslocaram parte da responsabilidade pela compreensão das informações para o cidadão, vinculado a isso a falta de interesse pelo assunto. Porém, o acesso e compreensão da informação

é dever dos prefeitos, que devem estar à frente cumprindo seus papéis de gestores públicos na promoção de espaços de diálogo, de coprodução e na busca do bem comum.

Destaca-se ainda que os prefeitos realçaram a predominância de interesses pessoais dos cidadãos ao invés daqueles que beneficiassem a coletividade. Porém, cabe salientar que o cidadão tem o direito de reivindicar seus interesses pessoais, apesar disso, no contexto da transparência, os interesses coletivos seriam predominantes, visto que os recursos financeiros envolvidos dizem respeito à toda população. Dessa forma, as entrevistas suscitam a reflexão acerca da necessidade de prevalecer os interesses coletivos sobre os individuais dentro de um contexto público comum, sem ultrapassar os direitos estabelecidos a cada cidadão.

Nesse contexto, abre-se a discussão sobre as alternativas e caminhos possíveis para lapidar o cenário da transparência e da participação. Albano e Craveiro (2015) mencionam a necessidade de “maior educação e cultura para inserção de atores da sociedade nesse ecossistema” (p. 26), discurso esse que prevaleceu nos municípios pequenos, trazendo a ideia da educação política e, também o estímulo aos interesses coletivos como pilares na construção de uma fundamentada democracia. A respeito da educação política, os prefeitos defendem que num plano a longo prazo essa seria uma possibilidade de aumentar o interesse dos jovens através do conhecimento a respeito dos canais e processos relacionados à transparência e participação popular:

Acho que teria um avanço muito grande, nós teríamos uma futura geração assim com conhecimento de causa. Hoje eles fazem aquilo que o pai vem fazendo, que o pai vem falando... então é difícil eles também... não vão se interessar, né? Como está tão desacreditada a política no Brasil, pessoal quanto mais longe, melhor, só vota porque é obrigado. Então eu não sei até quando isso vai melhorar. Se não tiver uma conscientização da população... Eu acho que precisa o pessoal estar mais comprometido com isso... (P4)

Em P3 notou-se uma visão mais pessimista, que trouxe à tona a dificuldade imposta pela rotina agitada e compromissos diários: “nós não temos mais tempo para pensar quase... então assim, quanto menos tempo você tem, menos interesse você tem de estar cuidando das outras coisas a não ser o que é do teu próprio negócio... e isso é assim... e cada vez mais, cada vez nós estamos mais corridos...” (P3). Além disso, para o entrevistado, por um lado, as tecnologias reduziram ainda mais a participação presencial da população em eventos públicos, visto que o cidadão tem tudo na palma de sua mão através do celular. Por outro lado, deve-se ressaltar os benefícios do suporte tecnológico que, no seu expansivo alcance, suscita entre os cidadãos a possível tomada de conhecimento daquilo que está sendo discutido no município e exposto por meios tecnológicos. Dessa forma, evidencia-se o avanço da tecnologia no meio público,

acompanhado da possibilidade de maior acesso e participação do cidadão nas atividades públicas. Somado a isso, tem-se o grande desafio de inserir os meios tecnológicos em todos os setores da administração e para todos os cidadãos.

P2 também faz um relato no sentido da educação e da necessidade de ampliação do senso de cidadania:

Conscientizar a população para participar, nisso aí, o primeiro passo, eu acho que eles tinham que entender a política. Não politicagem, entender a política. Para que que serve a política, o que quer dizer a palavra 'política', né? Então isso aí que precisava a comunidade se conscientizar... e não pensar primeiro 'eu'... não, vamos pensar no todo. Porque a maioria pensa 'eu'... o que 'eu' vou ter de vantagem, o que que vai me facilitar, o que vai me ajudar, né? Então ele aponta um dedo para lá mais 3 para trás, então é complicado, né? (P2)

Destaca-se que a opinião acima emitida sugere que o prefeito, novamente, se esquivava de suas responsabilidades para com o cidadão. Ao invés de atender aos direitos já constituídos da população, o prefeito pressupõe que o cidadão que deve ir atrás de informações e se interessar, quando que, na realidade, esse é um dever do poder público, de facilitar e possibilitar o entendimento e a conseqüente participação popular.

A maior cidade do grupo dos grandes municípios relatou satisfação com o que a prefeitura está fazendo no quesito disponibilização de informação e transparência, e, para tanto, notou-se proatividade em busca das melhores alternativas e ferramentas. O prefeito relata a tentativa de adotar todas as ferramentas possíveis, como exemplo ele cita: “veja que em 2018 nós também assinamos o Observatório da Despesa Pública, uma parceria com a Controladoria Geral da União, então quando aparece esse tipo de ferramenta o município adota, para que a gente consiga ser o mais transparente possível” (G1). O menor deles também apresentou uma postura satisfeita, porém sem ênfase em iniciativas, como o acima citado:

Eu acho que o que nós poderíamos estar fazendo é estar divulgando mais... Como é que eu vou te dizer, de repente além daquele *site* ali, a gente através da comunicação estar divulgando todo dia, sei lá, alguma coisa assim nós poderíamos estar fazendo. Mas, por enquanto a gente está entendendo que está bom. Mas se houver necessidade, por que não? Eu acho que isso é importante também... (G4)

Os entrevistados de G2 e G3, de forma semelhante aos municípios pequenos, mostraram-se adeptos à educação política como um caminho viável para ampliação do entendimento sobre transparência e da participação popular:

É, eu não digo que tem que ampliar, o que tem que fazer é reeducar o povo para ter mais interesse nas coisas públicas, [...] mas eu acho que o que tem que ser, é o quê? A escola, qual é a escola aqui de segundo grau, que já deu aula ou já ensinou a procurar através da transparência para saber onde é que a prefeitura está gastando? [...] O pessoal não tem ideia, quer dizer, o pessoal não se interessa porque exige certo conhecimento. Como é que você vai explicar que o FUNDEB, que é da educação, tem que ser gasto tanto com tanto, né? Cada um percentual, se ele não estuda, ele vai ali, olhar e não vai entender nunca... E não há como fazer isso diferente. (G2)

Destarte, de forma semelhante ao que os prefeitos citaram, Limberger (2015) também afirma que o acesso à *internet* precisa vir acompanhado de uma educação escolar básica. O autor afirma que a educação teria o fim de garantir que “a quantidade de informação seja selecionada e compreendida de uma maneira qualificada, visando à formação de uma cidadania comprometida com os valores que expressam a defesa dos direitos humanos” (LIMBERGER, 2015, p. 2658). Assim, observa-se a unanimidade entre os municípios abordados acerca da importância da tecnologia aliada à educação para o desenvolvimento bem sustentado de uma sociedade democrática, que preza pela formação de cidadãos críticos e engajados politicamente. Sabe-se que essa opinião expressa pelos prefeitos é passível de dúvidas, visto que a crítica pode não ser bem vinda aos demais prefeitos, e dessa forma, podem não incentivá-la. Apesar disso, as críticas advindas de cidadãos teriam o potencial de incitar mudanças estruturais na sociedade.

De modo a explorar múltiplas possibilidades de execução das ações aqui citadas, os entrevistados foram questionados sobre outros atores que estariam atuando em conjunto com o poder público na promoção da transparência e na ampliação da participação. No grupo dos municípios pequenos os atores citados foram as empresas, comércios, a Câmara de Dirigentes Lojistas, os vereadores e o vice-prefeito. Além desses, o município de P4 citou as lideranças como sujeitos importantes:

Desde uma diretoria de APP [Associação de Pais e Professores] até um de clube, ou de igreja, porque esse pessoal que participa dessas coisas têm uma certa liderança no grupo, e esse tipo de gente tem que fazer essa ligação, sabe? Entre o público e o privado, porque eles têm mais acesso ao setor público. Se você participar de uma diretoria de APP você já fica por dentro de muitas coisas que acontecem na escola, porque que é assim, porque que é daquele jeito. Ou mesmo de um clube de futebol, numa igreja, também tem as suas regras, seus estatutos, tem as suas leis, você começa a ser mais ágil assim, no entendimento, né? Eu acho que uma forma é isso aí. E outra forma é a educação, claro... principalmente a educação... isso só que daí é gerações. Um tempo assim mais lento, mas não vejo outra forma... (P4)

Dos municípios maiores, G3 e G1 ressaltaram a atuação dos conselhos, que contam com membros da sociedade, de universidades, de associação empresarial, de secretarias e da própria prefeitura. G1 mencionou a criação de um conselho de desenvolvimento, que tem apresentado

força, poder e presença no município. Em G3, os conselhos municipais foram citados como atores importantes na promoção da transparência. Além disso, o prefeito enfatizou o aspecto participativo: “é uma ação que torna mais transparentes as ações e as próprias reivindicações da comunidade porque como o conselho é formado pela sociedade civil organizada também, é a comunidade que está ali, então as reivindicações dela é a reivindicação da comunidade” (G3).

Em G2 a ênfase foi na má atuação dos vereadores, o que implicaria na necessidade de atuação de organizações da sociedade civil para exercerem o papel de fiscalização. Então, esse envolvimento sem interesse eleitoral, segundo o entrevistado, é de crucial importância na promoção da transparência e da honestidade. E em G4 o destaque foi para as mídias digitais, rádio e jornais, como iniciativas relevantes que contribuem para a divulgação da informação.

Então, tendo em vista a triangulação de atores do presente estudo, e o fato de os Observatórios Sociais serem considerados importantes agentes estimuladores da transparência, questionou-se a opinião dos entrevistados a respeito do assunto. Todos os prefeitos dos municípios pequenos alegaram não ter muito conhecimento a respeito. Ainda, defenderam que se a instituição fosse mais atuante talvez eles fossem mais conhecidos pela sociedade e pelos próprios órgãos públicos. Dessa forma, o desconhecimento dos prefeitos acerca dos Observatórios Sociais se contrapõe ao pedido de maior atuação destes, uma vez que o conhecimento e o interesse são cruciais para que se suscite um maior envolvimento de todos os atores.

Em contraposição ao exposto pelos administradores das pequenas cidades, o prefeito da maior cidade do grupo das grandes cidades citou o Observatório Social durante a entrevista sem mesmo ser questionado a respeito, relatando “total e irrestrito apoio da administração” (G1). Com diversos exemplos de atendimento aos membros do Observatório, o prefeito citou: “porque para mim é uma questão de honra, eu quero que atenda bem o Observatório para que não fique nenhuma dúvida. Então isso tem sido feito sempre...” (G1). O prefeito de G2 também citou o Observatório Social quando questionado sobre outros atores ou iniciativas, como uma ação que pode envolver mais a sociedade e fiscalizar o poder público. Em G1 o prefeito também já tinha conhecimento e qualificou positivamente a atividade dos Observatórios Sociais. Encontrou-se uma postura mais crítica a respeito dos Observatórios Sociais em G3:

É que tudo depende como é formado o Observatório, infelizmente tem muita política no meio e é isso que, ao invés de auxiliar acaba prejudicando. Por isso que eu digo, depende de como é formado, qual a intenção dessa formação, quem são as pessoas que estão ali. Se é um grupo de fato apartidário e que quer ter conhecimento mesmo das situações, quer apenas fiscalizar e sugerir para administração pública, excelente. O problema é quando tem pessoas dentro de um Observatório Social que o objetivo

dela não é outro se não a prejudicar a administração [...]. Observatório Social, se ele fosse unicamente e exclusivamente para fiscalizar o executivo, que é a função, e sugerir inclusive, ajudar a trabalhar, procurar meios alternativos para diminuir as despesas do município, ótimo, excelente. (G3)

Ainda falando sobre outros atores, a AMAVI também foi citada por vários prefeitos dos 2 grupos pelo seu relevante trabalho desenvolvido com os municípios. Além de ser um espaço de troca, integração e inspiração entre os prefeitos, a Associação é vista também pelo seu papel de assistência e apoio.

Ao se considerar que o meio social se mostra vulnerável às mudanças de acordo com o meio que se presencia, acerca dos impactos da pandemia de Covid-19, as respostas dos prefeitos dos municípios pequenos foram de cunho mais prático do que sobre transparência e divulgação de informações. Queda na arrecadação, número de casos, respeito às regras e impacto das medidas adotadas pelo governo federal e estadual foram alguns dos temas abordados por eles. Destaca-se o prefeito de P3, que mostrou uma atitude proativa na divulgação de informações:

Então a pandemia envolveu muitas coisas, a gente no começo fez *live*, falei bastante, né?, comunicando com a sociedade... notamos que no começo tinha muito êxito, entende, fato novo. Vamos morrer tudo? Não vamos? Uns diziam que era vírus, outros diziam que eram morte na certa, outros diziam que era política. Mas, enfim, nós tínhamos que fazer a nossa parte. (P3)

Em G1 e em G3 foram obtidas respostas mais consistentes, que de fato mostraram preocupação com a divulgação da informação:

A gente buscou organizar da melhor forma possível todo o processo. Eu digo isso no sentido de comunicar bem, de informar bem, tomar certas decisões, disciplinar a população, entendimento do uso de máscara. No entendimento, no respeito cumprimento às leis, às regras e aos decretos, bem como transparência no investimento do dinheiro público nesse processo, existiu também o portal de transparência, né? A gente tem aqui inclusive, deixa eu te mostrar, no próprio portal da defesa civil você tem todos os processos de dispensa de licitação por compras emergenciais [...]. Então está tudo aqui, a gente tem todas as informações necessárias, transparência nos gastos, transparência nos números, transparência no mapeamento por bairros de pessoas contaminadas. A nível de mundo, a gente faz questão de trazer, tem tudo aqui, mapa da doença em nível regional [...] a gente tem tudo... óbitos, recuperados, confirmados, suspeitos, descartados, tudo. Os telefones, 199 à disposição, atendimento na UPA [Unidade de Pronto Atendimento], como é que funciona, está aqui todas as informações... a gente colocou disque denúncia no Procon porque quando saiu a coisa de máscara, álcool em gel, muita gente super faturando, então, para ter disque denúncia. Funcionamento do horário do comércio, prefeitura, serviços públicos, questão de como está a suspensão dos serviços de creches, escolas, universidades, funcionamento. [...] É bem transparente, bem amplo, e tem sido muito utilizado por parte da população. (G1)

A nossa parte aqui referente ao Covid-19, na parte de comunicação eu vejo assim, bastante satisfatório, porque todos os dias a gente faz as publicações oficiais, os

relatórios, todas as informações. Na educação também a quantidade de alunos que estão sendo atendidos, ou seja, tem todas as informações todos os dias, são informações diárias. No início a gente fez bastante *live* também e dava muita participação, muita visualização mesmo, porque é uma coisa nova, né? Todo mundo estava ansioso e, assim, constante informação... referente ao que fica, nós diminuimos algumas despesas, que vão permanecer inclusive. (G3)

Dessa forma, percebe-se que a transparência ainda se encontra em um patamar que necessita maior atenção tanto por parte do poder público, como também de outros atores da sociedade e da população como um todo. A disseminação da importância da transparência e do exercício da cidadania se mostram assuntos relevantes para o avanço da democracia.

Pode-se resumir a atuação dos prefeitos, então, como dependente do porte do município e da complexidade da administração a que se refere. Mais do que isso, o perfil dos prefeitos, no que diz respeito à formação e carreira política também se mostra intimamente relacionado com o tamanho do município e, conseqüentemente, com as ações dos gestores. Nos municípios pequenos percebe-se nas falas dos prefeitos que aspectos mais práticos são levados em consideração quando se fala de transparência, através de uma postura mais defensiva com relação aos instrumentos e cumprimento de leis. Também pode-se dizer que a participação nesses municípios em geral está condicionada à denúncia, reclamação ou alguma questão política. Apesar disso, destaca-se a necessidade de conexão entre os aspectos práticos do dia a dia e a transparência pública. A preocupação dos atores deveria ser justamente na transparência no que tange a serviços e ao cotidiano do cidadão, ou seja, oferecer aos cidadãos informações relacionadas ao seu dia a dia. Sabe-se que informações relativas a gastos públicos são dignas de atenção, porém, essa é uma preocupação específica de certo perfil de cidadão, como por exemplo, os membros de observatórios sociais, contadores e pesquisadores da área.

Nos municípios maiores o que se percebeu foi mais proatividade e preocupação com relação à temática. Alguns relataram a construção de novos instrumentos visando facilitar a compreensão dos cidadãos, como aplicativo de denúncias e, também, portal de transparência simplificado. Além disso, ações da prefeitura nos bairros captando as demandas e repassando informações também foram citadas como existentes. Essa mesma lógica se repete ao se falar a respeito do contexto de pandemia, a mesma diferença que se percebeu entre grandes e pequenos municípios se reflete nas ações e impactos da pandemia de Covid-19 no que diz respeito à transparência da informação.

Também se tem a Representação Social dos prefeitos a respeito dos cidadãos, que considera que o cidadão pensa somente no que ele precisa, sem se preocupar com aquilo que trará benefícios para a população como um todo. Como já citado, essa Representação Social

apresentada pelos prefeitos é passível de questionamentos, visto que o cidadão tem o direito de expressar seus interesses, sejam eles particulares ou coletivos. E ainda, é dever do prefeito a disponibilização de informações de forma satisfatória, sendo assim, somente o interesse e engajamento do cidadão não são suficientes. É necessário que ambos os atores estejam preocupados com o desenvolvimento da democracia.

Portanto, como um caminho possível para o futuro, as entrevistas trouxeram de forma enfática a questão da educação política. A compreensão da informação disponibilizada se mostra essencial para a construção de cidadãos críticos e engajados. Aliar a tecnologia com a educação se mostra uma alternativa viável para o aprofundamento da democracia. Para isso, é necessário que atenção seja dada à inclusão digital, visto que, de acordo com as entrevistas, ainda existem pessoas que não possuem nem cultura e nem estrutura para acessar os dados disponibilizados. Portanto, reitera-se a importância de ações qualificadas do setor público no sentido de aprimorar a democracia.

4.3 REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE REPRESENTANTE DE EMPRESA QUE PRESTA SERVIÇO PARA ÓRGÃOS PÚBLICOS

De forma a elucidar o processo de fornecimento de informação aos cidadãos e a participação de empresas para um melhor desempenho da gestão pública municipal, torna-se importante o conhecimento do funcionamento deste setor. Na Empresa A foi entrevistada uma pessoa que ocupa o cargo de Técnico de *Software* há um ano, ela será identificada como “Representante da Empresa A”. A entrevista se deu de forma *online* e teve a duração de aproximadamente uma hora e ocorreu no mês de maio de 2020. A entrevistada está alocada na Central de Atendimento e atua no conjunto Portal do Cidadão.

A Empresa A atua no desenvolvimento de sistemas para a gestão pública desde 1996. A missão da empresa gira em torno tanto do bom funcionamento de órgãos públicos em geral, quanto da prestação de serviço de qualidade para os cidadãos. Diante do crescente interesse e necessidade de os municípios terem ferramentas que propiciem informações para tomada de decisões mais assertivas, a Empresa A conta atualmente com mais de 400 clientes no Brasil, sendo a maioria deles na região Sul do país, e mais de 1 milhão de usuários. Prefeituras, Câmaras de Vereadores, Fundos, Autarquias e Fundações são exemplos de órgãos públicos que utilizam os sistemas da Empresa A. Daí a responsabilidade da mesma com a segurança do ambiente e em manter o sistema disponível e atualizado 24h por dia durante todos os dias da semana.

A respeito da contratação dos serviços da Empresa A, a entrevistada informa que é 100% via licitação. O que acontece além da licitação é a possibilidade de fornecimento de módulos específicos do sistema, através de aditivos contratuais. Esses módulos são solicitados de acordo com a necessidade ou interesse do órgão. Como forma de o cidadão saber qual a empresa que fornece o serviço em seu município, a Empresa A possui um domínio específico e padrão para todos os seus clientes, além da apresentação de sua logomarca ao final da página e, também, de uma configuração visual padrão para todos os municípios contratantes.

Em um momento em que as prefeituras estão se tornando cada vez mais digitais, os serviços da Empresa A suprem todas as áreas (fiscal, saúde, procuradoria, compras, contabilidade, recursos humanos, etc.) necessárias para que a prefeitura funcione. Por outro lado, ressalta-se também todo conjunto de serviços que são oferecidos para o cidadão, que consegue ter acesso a informações e serviços de forma mais fácil pelos portais. Assim, Santos e Visentini (2018) trazem a contratação de empresas terceirizadas para a administração de portais como uma prática que pode impactar nos resultados da transparência. Segundo os autores, é criada uma relação de dependência dos municípios com esses prestadores de serviços.

Todas as informações são disponibilizadas conforme a legislação vigente. Inclusive, nos portais consta uma aba com as “Leis que regem o portal”, que apresenta as leis acrescidas de um breve resumo sobre seu assunto e a possibilidade de abri-las nos devidos *sites* oficiais. A respeito do cumprimento das legislações, a entrevistada afirma:

E conforme tudo muda, a legislação também vai mudando. Então, sempre que a legislação é atualizada, sempre que é feito algo novo e que passa a vigorar a partir de determinado tempo, a gente também faz atualização dos módulos, né? Então se anteriormente era de uma forma e a partir de agora é de outra, com certeza nesse período a gente vai se adequar na forma da legislação atual, sabe? Porque querendo ou não o Ministério Público audita e geralmente não são os mesmos clientes. (REPRESENTANTE DA EMPRESA A).

Em 2008 surgiram os “Padrões Brasil e-GOV”, apresentados em formato de cartilhas pelo governo federal, “com o objetivo de aprimorar a comunicação, o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal” (BRASIL, 2010). A disponibilização de informações nos portais, além de seguir o que é determinado pelas legislações, também deveria seguir as recomendações de boas práticas no âmbito do Governo Eletrônico (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014). Apesar de na entrevista não ter sido feito esse questionamento, presume-se ser importante considerar todos os instrumentos disponíveis para que a divulgação de informações ocorra da forma mais simples possível.

De forma a monitorar o bom funcionamento de disponibilização de informações, bem como o engajamento das prefeituras nesse processo, as auditorias se mostraram como um meio significativo de fiscalização. Sobre as auditorias do Ministério Público, a entrevistada informa que são selecionados portais de forma aleatória e são feitas auditorias. Tendo conhecimento disso, a Empresa A possui manuais prontos com a forma com que determinadas questões são cobradas nas auditorias, visto que em geral são abordados os mesmos tópicos, para auxiliar as prefeituras a fazerem as devidas adequações. Além disso, a Empresa também fornece o devido apoio para tanto.

Hoje, o Portal de Transparência disponibilizado pela Empresa A é majoritariamente *online*, não dependendo de algum tipo de ação de servidor para que a informação seja publicada:

E hoje a Empresa A trabalha de uma forma mais transparente, né? É tudo *online*, a partir do momento que a pessoa cria um empenho lá dentro da contabilidade então esse empenho já está disponível para consulta lá no portal da transparência, que ele é sistema *web*. A única parte que não vai automaticamente é a questão de relatórios legais da contabilidade, que você faz a geração dependendo da legislação às vezes bimestral, às vezes semestral, né? Então esses são os relatórios que a pessoa precisa dar um comando para executar e fazer a importação dele para o portal e no mais assim ele automaticamente é 100% *online*. O que facilita muito a questão de busca dessas informações, né? (REPRESENTANTE DA EMPRESA A).

Ainda é papel dos próprios técnicos o olhar crítico ao entrar no portal, seja por algum motivo específico ou não. Essas avaliações constantes e os devidos ajustes, conforme afirma Santos *et al.* (2013), são de suma importância para que “os *sites* cumpram o propósito de informar e garantir a plena transparência na execução das políticas governamentais” (p. 722). Ao encontrar alguma inconformidade, tanto do sistema quanto de equívoco do próprio cliente, a demanda já é encaminhada para o responsável para que as devidas correções sejam feitas:

Tu já vês que tá com alguma inconformidade, tu já olhas e já abres o chamado, sabe? Então a gente já encaminha essa demanda para fábrica para não ficar isso pendente, não aguardar uma auditoria do Ministério Público, né? Porque assim como a gente está constantemente olhando esses portais, o Ministério Público também. Então às vezes por uma falha de sistema, uma falha de configuração do próprio usuário eles podem ser notificados por uma coisa simples de resolver, que a gente poderia anteceder (REPRESENTANTE DA EMPRESA A).

A respeito da preocupação com a linguagem e formato daquilo que é disponibilizado nos portais, à semelhança do que foi questionado aos prefeitos, a entrevistada diz que a Empresa A faz da forma que considera mais intuitiva possível. Segundo ela, na parte interna do portal são disponibilizados diferentes itens no módulo Portal da Transparência, de forma a possibilitar a publicação de informações adicionais que vão para a visualização dos contribuintes. Esses

itens também são chamados de “padrões de fábrica”, visto que são aqueles que atendem a legislação municipal, “são itens básicos que é o mínimo que precisa ter num portal da transparência” (REPRESENTANTE DA EMPRESA A). Além desses, ainda é possível disponibilizar outros itens, de acordo com o interesse de cada prefeitura e de diferentes demandas:

É muito legal quando parte disso do cliente, então a gente deixa esse campo livre de incluir item aqui, que é onde ele pode trabalhar algo que ele já tem pronto, na máquina dele por exemplo, né? Eu quero disponibilizar legislações que eu não tenho como item padrão de fábrica, então ele tem a opção de criar um item novo, de disponibilizar todos esses arquivos, sabe? Ou então às vezes eles fazem uma prestação de contas, uma auditoria interna, alguma coisa nesse sentido, então aqui é o espaço onde eles podem disponibilizar padrões de fábrica que é obrigatório e, também, podem disponibilizar informações a mais. Tem bastante cliente que faz isso e a gente até acha bem bacana porque quanto mais informação tu levar e quanto mais tu deixar disponível, melhor para o contribuinte visualizar esses relatórios, porque querendo ou não, é o meu dinheiro, é o seu dinheiro, né? São todos os impostos que a gente paga e é onde a prefeitura vai estar retornando esses valores (REPRESENTANTE DA EMPRESA A).

Inclusive, a entrevistada ainda cita o exemplo de uma das cidades do grupo de pequenos municípios que é exemplo na disponibilização dos serviços. O município procurou a empresa para disponibilizar serviços ambientais de forma *online*, o que, segundo a entrevistada, se mostrou uma atitude à frente das demais cidades da região: “... então eles já estão ali à frente, já estão pensando no futuro deles de uma forma bem antecipada assim, sabe? Então, é um dos exemplos de uma cidade que está bem para a frente” (REPRESENTANTE DA EMPRESA A). Logo, da mesma forma que constataram Andrade e Raupp (2017), pela entrevista realizada, pode-se dizer que “a capacitação dos servidores das organizações surge como fator crítico de sucesso para uma maior adesão à LAI pelos órgãos públicos” (p. 118). Além da maior adesão à LAI e demais legislações, servidores capacitados e engajados podem fazer a diferença na qualidade da informação que é disponibilizada para a população.

Na opinião da entrevistada da Empresa A, o módulo e os itens dos portais de transparência são simples, existindo a possibilidade de fazer diferentes agrupamentos e também aplicar filtros nas informações. E no tocante a adição de outros itens que vão além da legislação, a entrevistada reitera que a demanda pela disponibilização é crescente, ou seja, as prefeituras no geral adotam uma postura proativa em busca de novas possibilidades para ampliar o leque de informações disponibilizadas.

E pensando ainda no entendimento por parte do contribuinte da informação que no portal é encontrada, a entrevistada relata que são frequentes os anseios das prefeituras por melhoras. E na função de auxiliar seus clientes, a Empresa A mostra-se engajada em encontrar

alternativas que facilitem o acesso, direcionando a resolução das dúvidas e fornecendo indicações que demonstram simplicidade nas publicações.

Além disso, as nomenclaturas e formatos de apresentação são passíveis de adequações: “Então se a gente entrega ele [o portal] com tal nome e a pessoa acha que a usabilidade dele é um pouco diferente, difícil de entender, ele tem a liberdade de ir lá e alterar também essa nomenclatura” (REPRESENTANTE DA EMPRESA A).

Julga-se relevante expor aqui as conclusões de Marengo e Diehl (2011), que com base nos problemas encontrados nos *sites* municipais analisados expuseram recomendações que os desenvolvedores poderiam incluir em seus projetos:

(1) dispor no *site* as informações de forma clara, de modo a não deixar dúvidas quanto ao seu conteúdo e manuseio; (2) buscar uma abordagem vinculada à cidadania, procurar tratar e respeitar as especificidades dos usuários portadores de deficiência, para os quais já existem *softwares* à disposição; (3) respeitar as diferenças de cultura, grau de escolaridade, faixa etária, entre outros; (4) incluir serviços públicos para a população, evitando filas e gastos com recursos humanos e materiais para o atendimento localizado no prédio das prefeituras; (5) incluir informações na linha de prestação de contas para que a população compreenda a utilização dos impostos arrecadados, bem como incluir um gráfico com percentuais, que facilitará entender o atingimento dos percentuais de cada rubrica; (6) incluir acesso à *internet* para os servidores; (7) disponibilizar mais um canal de comunicação para que as pessoas que acessam o *site* sintam-se seguras e obtenham as respostas de forma rápida (p. 131-132).

A entrevistada ainda cita os serviços de assessoria para as prefeituras como potenciais atores aliados à ampliação da transparência da informação. Além desse, ao ser questionada sobre a relação da Empresa A com os Observatórios Sociais, a entrevistada vê uma atuação bem positiva, mas que tem relação com a empresa a partir do momento em que a prefeitura recebe alguma solicitação por parte do Observatório e necessita do auxílio da Empresa A para solucionar.

Ao ser interrogada sobre a participação dos cidadãos, a entrevistada menciona seu próprio exemplo ao dizer que antes de começar a trabalhar na Empresa não consultava o Portal de Transparência, e que somente hoje, trabalhando no meio, que consegue ter a consciência da importância do conhecimento das informações públicas. E sobre a confiabilidade nas informações publicadas, a entrevistada relata:

Então assim, claro, a gente tem que ter a ciência que os dados que estão sendo publicados, eles precisam ser reais, eles precisam ser transparentes, né? Então hoje eu tenho confiabilidade nas informações que são expostas, até porque existe muita legislação por trás, sabe? Então, tipo, eu não me senti confortável com alguma informação que está lá, existe a parte de tu procurar auxílio, procurar ajuda, um acesso

à informação. Então é algo que você vai receber de um órgão competente e que vai esclarecer essa parte de dúvidas (REPRESENTANTE DA EMPRESA A).

Todo esse conhecimento do que está por trás da transparência da informação se mostrou essencial para que a entrevistada confiasse no que está sendo publicado: “Hoje eu acredito que 100% das informações que estão na *web* são informações confiáveis” (REPRESENTANTE DA EMPRESA A). Sobre isso, Santos e Pinto (2016) alegam que o grande desafio dos portais é quebrar a lógica de usar o portal apenas para divulgar informações, “é preciso desenvolver mecanismos que possibilitem os usuários opinarem, debaterem e serem ouvidos” (p. 288). Segundo os autores existem barreiras para a realização desse objetivo, tais como a capacitação e número de funcionários, a percepção negativa da participação por partes de funcionários públicos e principalmente a falta de interesse e inércia da população civil. E assim como a experiência da pessoa entrevistada, essa pode ser também de qualquer outro cidadão, ou seja, através do conhecimento e confiança no processo de divulgação e nas informações, o cidadão se torna apto a participar de forma mais ativa e consciente através dos mecanismos disponíveis.

Apesar disso, existem também desafios por parte da empresa relacionados à transparência dessas informações. A entrevistada citou dois: o primeiro deles é a configuração e disponibilização da informação, e o segundo refere-se ao receio de algumas prefeituras divulgarem alguns tipos de dados, principalmente os relacionados aos dados de pessoal e folhas de pagamento:

Então, é algo que você não pode restringir, você tem que ter o nome da pessoa, o cargo da pessoa, quanto que ela ganha por mês, tu tens que divulgar, isso está na legislação, sabe? E ainda a gente se depara com algumas situações que o pessoal não quer divulgar, sabe? Porque não acha certo, porque tem o nome da pessoa, com o valor que ela recebe de provento, mas querendo ou não, são dados públicos. A gente precisa encaminhar isso para frente... (REPRESENTANTE DA EMPRESA A).

Dessa forma, a Empresa A faz as devidas orientações quanto ao assunto, visto que esse pode ser um dos tópicos abordados nas auditorias do Ministério Público. Porém, segundo a entrevistada, muitas prefeituras ainda preferem esperar que a auditoria ocorra para regularizar sua situação em específico. Fato esse que se mostra contraditório, visto que por um lado é citado o interesse das prefeituras em divulgar de forma mais clara ou mais ampla seus dados, porém, a respeito especificamente por exemplo de folha de pagamento, algumas entidades mostram-se receosas. Além disso, se mostra paradoxal também a proatividade dos prefeitos para inclusão de itens adicionais, conforme relatou a entrevistada, com a passividade dos mesmos percebida nas entrevistas. A entrevistada ainda comenta:

Sim, é, é bem complicado assim... e vai muito de entidade para entidade, sabe? Tem entidade que é muito aberta, sabe? Tu conversar, você falar, eles até pedem, meu Deus, o que que eu posso deixar mais transparente, porque não quero justamente passar por essa avaliação do Ministério. E tem clientes que preferem às vezes esperar acontecer a auditoria para daí então adequar o portal, sabe? Isso é bem relativo mesmo, vai muito de entidade, de gestão, da forma que o pessoal trabalha, sabe? (REPRESENTANTE DA EMPRESA A).

Ao levantar o questionamento sobre essa posição dos municípios da região do Alto Vale do Itajaí, a entrevistada expõe que em geral os municípios do estado de Santa Catarina mostram-se bem abertos e “dispostos a conversar, a mudar, às vezes até eles identificam que tem alguma coisa errada, já entram em contato conosco, o que a gente pode adequar...” (REPRESENTANTE DA EMPRESA A). E, muito além da resolução dos problemas encontrados, a empresa trabalha também com o desenvolvimento futuro de novas soluções:

A gente nunca está parado, a gente sempre está, por exemplo, criando um item novo... mensalmente a gente faz as nossas atualizações de *release*, que a gente chama, então mensalmente é liberado para todos os clientes funcionalidades novas, sabe? Então o que a gente percebe, essa parte em conjunto com o cliente a gente trabalha também com sugestões de desenvolvimento futuro, que é onde o cliente mostra para a gente, isso não encontrei no portal, vocês não têm como fazer, daí a gente avalia, às vezes não tem realmente no sistema ainda e a gente trabalha com uma sugestão de desenvolvimento futuro, algo que a fábrica vai pensar em desenvolver, a gente passa para eles a ideia do cliente, né? E futuramente eles podem passar a desenvolver. (REPRESENTANTE DA EMPRESA A).

Como exemplo disso, a Empresa A conta também com um aplicativo, ferramenta essa que depende da contratação por parte da prefeitura. Com ele, o processo de administração e disponibilização de informação é facilitado tanto para o servidor, que consegue gerenciar as informações por meio do aplicativo, quanto para o cidadão, que pode auto atender-se em diversos serviços, como por exemplo na área de saúde, através da marcação de consultas e acompanhamento de vacinas. De acordo com a entrevistada, a utilização do aplicativo permite uma supervisão do seu uso por parte da prefeitura, para acessar o que o usuário mais tem acessado, qual foi o usuário que mais acessou, as localidades em que o aplicativo está sendo baixado, notícias mais lidas, e assim por diante. Para identificar os municípios que contam com o aplicativo, a entrevistada informa que também no *website* do município aparecerá as lojas *online* em que o aplicativo está disponível.

Sobre os impactos da pandemia nas atividades da empresa, a entrevistada alega que a empresa, mesmo sem saber do que estava por vir, estava preparada. Ela trouxe relatos de diversos clientes que não pararam suas atividades na pandemia, isso porque a Empresa trabalha

100% em sistema nuvem, então as pessoas puderam continuar trabalhando normalmente em *home office*. A entrevistada da Empresa A ainda cita outras vantagens dos serviços em sistema *web*:

Então antes a gente trabalhava questão de assinatura de empenhos, assinaturas de ordem de compra, antes a gente trabalhava com todas essas assinaturas no papel, tu dependias de a pessoa vir fisicamente assinar, carimbar aquele documento para poder despachar aquilo e encaminhar para a frente. Hoje com o sistema *web* a gente já consegue trabalhar essas assinaturas de forma digital e assinaturas de forma eletrônica também, né? Então tudo isso a pessoa recebeu o protocolo, recebeu esses empenhos, ela consegue fazer assinatura dela e já dar o seguimento, sem precisar parar, sem precisar depender muitas vezes de outra pessoa, ou, não, hoje essa pessoa não vem, a gente tem que aguardar, sabe? Então graças a Deus a gente já estava muito à frente dessa situação e a gente acabou não parando com os clientes (REPRESENTANTE DA EMPRESA A).

A entrevistada ainda ressalta que muitas prefeituras estavam planejando algumas melhorias no sentido de tornar a prefeitura mais digital, e, com a pandemia em curso, tiveram que antecipar e já implantar alguns serviços.

Por fim, pensando em melhorias futuras, o entrevistado argumenta que as iniciativas devem partir dos clientes em conjunto com a Empresa. A empresa, como prestadora do serviço, como facilitadora para que a ferramenta exista e o contratante como incentivador e disseminador das práticas.

Ao se considerar que a missão da Empresa A está relacionada com o bom funcionamento dos órgãos públicos, pelo fato de os serviços da empresa atenderem a legislação, ela já estaria sendo possivelmente suficiente em cumprir sua missão. Evidentemente que, com base nos referenciais desta pesquisa, ir além da legislação e ter preocupação efetiva com o entendimento das informações teria o potencial de trazer mudanças positivas no cenário dos portais de transparência e cidadania. Um aspecto de destaque da entrevista foram as auditorias realizadas por órgãos públicos nos portais. Porém, a atenção que é dada para as auditorias parece ser mais relevante do que fazer as adequações de forma antecipada e, ainda, preocupar-se com o entendimento das informações por parte da população. Destaca-se que a entrevistada relatou proatividade das prefeituras na disponibilização de itens adicionais àqueles das legislações, porém, nas entrevistas com os prefeitos, notou-se certa passividade dos mesmos, em simplesmente aceitar o que a empresa disponibiliza. Além disso, considerando o papel das empresas de provisão de informações, conclui-se que elas ainda possuem um caminho a trilhar, especialmente se falando de proatividade, buscando melhorar seus serviços, reconhecer as diferentes necessidades de perfis e incentivar cidadãos.

Portanto, com base na entrevista acima relatada, nos contextos epistemológicos e nas teorias apresentadas, pode-se dizer que a transparência das prefeituras, seja por meio dos portais eletrônicos ou outros instrumentos depende de um conjunto de atores e aspectos. A atuação conjunta da administração do próprio município, através de seus servidores, das empresas que prestam esse tipo de serviço e, também, do engajamento e participação da sociedade tendem a trazer melhores resultados e um processo democrático mais efetivo. Adiciona-se a isso a importância de pessoas capacitadas e engajadas dentro das empresas, para que os serviços oferecidos tenham potencial de aumentar a atenção que é dada à transparência.

4.4 REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE MEMBROS DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Considerando a relevância das organizações da sociedade civil no contexto da transparência e da efetivação da participação e da representação da sociedade nos meios disponíveis para tanto, foram entrevistadas pessoas consideradas representativas no meio. Foram selecionados os seguintes atores: presidente da AMAVI, secretária executiva do Observatório Social de Rio do Sul e um membro da APREMAVI.

4.4.1 AMAVI

Conforme já citado na entrevista com os prefeitos, a AMAVI é um órgão reconhecido na região do Alto Vale do Itajaí. Para tanto, em maio de 2020, foi entrevistado seu presidente, que também possui a função de prefeito de uma cidade da região (diferente daquelas que foram entrevistadas). A figura do presidente da AMAVI será identificada como “PRESIDENTE DA AMAVI”.

O perfil do entrevistado se assemelha muito ao dos prefeitos selecionados, visto que suas atividades profissionais também estiveram relacionadas com a agricultura, além de também possuir longa carreira na vida política: “a gente entende que também pode contribuir um pouco do que tem que ser feito na política para o município” (PRESIDENTE DA AMAVI).

A respeito da posição do entrevistado como presidente da AMAVI, a escolha se dá através de um acordo que leva em consideração o percentual de prefeitos que cada partido possui. Assim, aquele partido que tiver mais prefeitos assume a presidência no primeiro ano e assim sucessivamente. A escolha do prefeito de cada partido ocorre de forma interna. Uma das principais funções para com seus 28 municípios associados, de acordo com o entrevistado, é a

de orientação, tanto através do repasse de informações importantes como também do atendimento das demandas dos prefeitos.

Uma ação relevante que foi citada na entrevista é a realização dos consórcios. Assim, nota-se que há uma forte preocupação da Associação com o bom funcionamento dos municípios, proporcionando maior economia financeira, além do enriquecimento da integração entre eles. O presidente da AMAVI cita um exemplo de um consórcio na área da saúde:

Os consórcios do CISAMAVI [Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Vale do Itajaí] que é na área da saúde, que são muito interessantes. Nós compramos através dos municípios da AMAVI, medicamentos, por exemplo, consultas especializadas... A gente faz uma licitação, junto, todos os municípios juntos, que a gente consegue baratear o custo do medicamento, é incrível. Por que aí compra 28 municípios juntos, né? A gente consegue baratear muito o custo e cada município faz a sua solicitação (PRESIDENTE DA AMAVI).

O contato da AMAVI com os prefeitos também se dá através dos colegiados, que reúnem secretários de todas as áreas em conjunto com a Associação a fim de discutirem tópicos relevantes. Segundo o entrevistado, a AMAVI fornece suporte de contatos e informações para que possam ser feitas orientações aos municípios. Além disso, também é dada publicidade aos atos discutidos nesses encontros.

O presidente da AMAVI relata que a transparência é um tema que geralmente não aparece nas demandas por parte dos prefeitos e, também, de outros atores. Apesar disso, ele se mostra preocupado em acompanhar o aperfeiçoamento dos meios e informações. Além dos portais eletrônicos também são citados outros meios como rádio e televisão, auxiliares na disseminação de informações. Segundo ele, a Associação está em constante melhoria, fazendo o possível para publicar tudo o que é feito e assim dar a máxima publicidade:

Por que se eu estou fazendo a coisa certa eu tenho que esconder alguma coisa? Eu acho que, isso aí, hoje, tem legislação, o próprio Ministério Público bate muito em cima disso, mas eu concordo e acho que cada vez mais a informação chegando para população, eles vão realmente saber e ver o que está sendo feito, né? (PRESIDENTE DA AMAVI)

O entrevistado foi questionado a respeito da linguagem e do formato que as informações são publicadas, e respondeu que, na sua opinião, não há dificuldade de entendimento por parte da população, apesar disso o entrevistado relatou que “até poderia melhorar mais, né? A gente tenta fazer sempre o melhor, mas você sabe que cada dia que passa, o momento que passa a coisa vai se aperfeiçoando, a gente tem que acompanhar, né?” (PRESIDENTE DA AMAVI).

Sobre a participação, o presidente da AMAVI relata que ainda muitas pessoas não acessam os portais eletrônicos. Ele cita o caso das audiências públicas:

A gente faz divulgação, a gente faz toda parte legal que tem que ser feita. Inclusive põe na rádio, põe no *site*... tudo, toda parte legal que tem que ser feita. Infelizmente, pelo que eu acompanho assim, e pelo meu município também, a participação da população é muito pouca nessas decisões, de ir lá opinarem. Você faz uma audiência pública, onde a pessoa tem o direito de opinar, e infelizmente eu acho nisso a participação da população muito pouca [sic; baixa]. (PRESIDENTE DA AMAVI)

Como um caminho possível, então, novamente aparece a educação e a conscientização da população: “Porque o que já está aí numa idade mais avançada já não tem mais muito interesse, mas para o nosso jovem de hoje eu acho que isso tinha que ser mais levado nas escolas...” (PRESIDENTE DA AMAVI). Com isso em vista, foi questionado quais outros atores poderiam atuar em conjunto para a promoção da transparência e da cidadania. O ator citado foi a universidade, como uma parceira da Associação para diversas parcerias. O presidente da AMAVI também opina no sentido de que só há a participação e envolvimento se houver interesse, assim, de forma semelhante à opinião dos prefeitos entrevistados, a preocupação em analisar os dados disponibilizados com vistas a melhorar a eficiência das finanças municipais e, conseqüentemente, valorizar o bem comum não possui a devida valorização. Assim, o cidadão se preocupa muito mais com aquilo que vai melhorar a sua vida pessoal e pouco com a coletividade.

A respeito da região do Alto Vale do Itajaí como um todo, o presidente da Associação refere como uma região de destaque: “é por que a gente trabalha em conjunto, a gente conversa entre os prefeitos, tira dúvida, um liga para o outro, e a gente tem esse trabalho em conjunto” (PRESIDENTE DA AMAVI). E essa também foi a impressão na entrevista com os prefeitos, de uma relação de apoio e integração para o melhor funcionamento das prefeituras.

O contato que a AMAVI tem com os prefeitos e secretários através das ações citadas é um dos principais canais de recebimento de demandas, assim, esses atores trazem as demandas da sociedade para dentro das discussões da AMAVI. Além desses, o presidente ainda cita o grupo de *WhatsApp* que reúne os 28 prefeitos como um canal eficaz para comunicação e disseminação de informações. Por fim, as reuniões mensais com os prefeitos, que, com o período de pandemia, reduziram a frequência, ocorrem com uma pauta pré-agendada que diz respeito aos interesses dos prefeitos e da própria Associação.

Ao focalizar então o momento de pandemia, o entrevistado relata:

Lógico que a gente tem que passar as informações para a sociedade, ainda mais quando sai a notícia que tem uma pessoa que está com o vírus, né? Isso dá um alarme, então a gente vai lá, tenta conversar e dizer, ‘gente, calma, vamos manter o nosso isolamento, fazer o que está determinado, mas também não precisa se desesperar, até porque a vida continua’. Então, eu acredito que as informações têm que ser passadas, mas também tem muitos que exageram (PRESIDENTE DA AMAVI).

Especialmente pelo fato de ser ano político, o entrevistado reitera que em geral a massificação da informação acaba sendo confundida com aspectos políticos e com a promoção dos atores, ao invés de ser utilizada no sentido de uma oportunidade de melhoria da comunicação com a população.

Dessa forma, considerando a natureza da AMAVI e de suas ações, ressalta-se que esta apresenta potencial de disseminação de boas práticas de transparência. Assim, mesmo ao se considerar que o enfoque da Associação é o de reforço ao poder regional e de integração entre os municípios, acredita-se que a troca de boas práticas de disponibilização de informações, de transparência e de estímulos à participação popular pode incitar mudanças positivas no cenário democrático. A integração que a Associação possibilita com seus 28 municípios aliada ao uso da tecnologia já trouxe e ainda pode trazer resultados que caminham no sentido da cidadania. Como afirmam Damian e Merlo (2013), “a *internet* aumenta a flexibilidade da comunicação, reduz o custo, permite a troca de grande quantidade de informação instantaneamente, independentemente da distância geográfica”. Apesar disso, com base na entrevista concedida pelo Presidente da AMAVI, tem-se uma conclusão semelhante à de Campos, Paiva e Gomes (2013), que defendem que a transparência ainda tem sido tratada como uma questão menor pela gestão pública, mesmo que tenha havido êxitos no processo. E novamente o entrevistado apresenta em suas falas uma dicotomia entre aquilo que é do dia a dia do cidadão e a transparência, sendo que deveriam ser assuntos complementares e conexos.

4.4.2. Observatório Social de Rio do Sul

O Observatório Social de Rio do Sul foi fundado em 25 de agosto de 2014 e tem como missão “acompanhar de forma transparente a gestão pública de recursos colaborando para uma governança eficaz” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2020). A pessoa que foi entrevistada iniciou na instituição como estagiária e atualmente ocupa um dos únicos cargos que são remunerados, que é o de secretária executiva. A entrevista ocorreu no mês de maio de 2020 e as falas da entrevistada serão identificadas como “Secretária Executiva do Observatório Social de Rio do Sul”.

Segundo ela, são aproximadamente 30 voluntários que fazem parte do corpo do Observatório. Esses voluntários são divididos em 4 grupos de trabalho: gestão pública, educação fiscal, transparência e ambiente de negócios. As ações do OS são voltadas exclusivamente para a cidade de Rio do Sul, visto que “a demanda de trabalho e de fiscalização já é muito grande” (Secretária Executiva do Observatório Social de Rio do Sul). Apesar disso, a entrevistada relata que grande parte da população não conhece o OS, “pode ser que tenham ouvido falar do Observatório, mas não entendem o verdadeiro papel [...] muita gente acredita que nós temos ligação com a prefeitura, só que a gente não tem. Tanto que pra você se tornar um voluntário do Observatório, você não pode ser ligado a nenhum partido político” (Secretária Executiva do Observatório Social de Rio do Sul). Sendo assim, o OS ainda necessita de esforços no sentido de se tornar mais conhecido pelos cidadãos e, então, conseguir cumprir de forma efetiva seu papel de intermediar as relações da sociedade com o poder público.

Ao adentrar a temática da transparência então, a entrevistada cita que o foco do OS são as licitações, e é através do portal de transparência que se tem acesso a todas as informações do processo licitatório. Diariamente é acessado o Diário Oficial dos Municípios para acompanhar as licitações que estão em andamento e a partir disso captar as informações nos portais oficiais para análise.

Especificamente no município de Rio do Sul, a secretária executiva expõe que a administração municipal disponibiliza todo o material necessário. Então o papel do OS é colher as informações para disponibilizar para a população de forma simples e direta:

Tudo o que tu quiseres ter acesso, ele é um pouquinho difícil, [...] é difícil realmente pra ti [sic; você, tu] mexer nele, mas se tu tiveres um treinamento ou uma base, consegue ter acesso a todas as documentações, de todos os processos, não só licitação, todos os contratos que a prefeitura tem estão disponíveis para a população ter acesso. Então o Observatório social entra nisso porque muitos não sabem mexer no portal, muitos não sabem nem que ele existe. (Secretária Executiva do Observatório Social de Rio do Sul).

Acerca da linguagem que as informações são divulgadas nos meios oficiais, a entrevistada considera que as informações em geral são divulgadas pelas administrações municipais de uma forma difícil de entender. Para tanto, o OS além de sugerir que a prefeitura elabore tutoriais para facilitar a utilização das informações, também se coloca à disposição da sociedade para auxiliar com as dúvidas e o entendimento. Apesar disso, a secretária executiva relata que até hoje não foram recebidos questionamentos sobre alguma informação divulgada.

A respeito da participação popular nos assuntos de interesse público, a secretária executiva do OS cita que as ações da instituição se dão através de projetos. Foram citados dois

projetos como exemplo, um deles diz respeito ao período eleitoral, em que seriam feitas divulgações nas mídias sociais com o intuito de conscientizar a população sobre a importância do voto. Além disso, a ideia também incluiria uma capacitação para os novos vereadores que tivessem interesse de obter conhecimentos sobre suas funções na câmara de vereadores. E o segundo projeto é voltado à população jovem e professores, intitulado Turma da Mônica e com parceria da Controladoria Geral da União. Ele visa a educação social das crianças, “a gente educava a respeito da educação social, de não ser corrupto, de que forma que eles poderiam cobrar dos pais para que a corrupção não acontecesse” (Secretária Executiva do Observatório Social de Rio do Sul). Essa educação se dava através da entrega de cartilhas e visitas nas escolas. Também há uma preocupação do projeto com a orientação para que os professores conseguissem trabalhar a educação social em sala de aula. Com a pandemia em curso, o projeto Turma da Mônica foi realizado através de cartilhas *online*, já o projeto das eleições até o momento da entrevista estava impedido de ser realizado.

E, salientando os portais eletrônicos, a entrevistada cita a realização da “Semana da Cidadania” pelo Observatório Social de Rio do Sul:

Nós educamos a população postando frases a respeito da importância de eles estarem acessando o portal da transparência, estarem atentos também às ações, assim como a gente faz aqui, para eles também poderem cobrar, sabe? Então eu acho que realmente quem tem interesse consegue acessar e ajudar no que for preciso, até porque o próprio *site* da prefeitura também tem uma ouvidoria para eles enviarem sugestões ou críticas, né? (Secretária Executiva do Observatório Social de Rio do Sul)

A entrevistada cita a importância da consciência dos vereadores sobre suas funções. Segundo ela, as atividades do OS, principalmente aquelas de fiscalização, deveriam ser competência dos vereadores. Se eles cumprissem de forma efetiva com essa função, os OS poderiam deixar de existir:

Então, agora eu vou usar uma frase do nosso presidente aqui, que ele sempre fala que o sonho que os presidentes de Observatório Social têm é de fechar, fazer com que o Observatório não exista. Por quê? Porque a função que a gente faz aqui é a função do vereador. A função do vereador é legislar e fiscalizar (Secretária Executiva do Observatório Social de Rio do Sul).

Com isso, de acordo com a fala da entrevistada e, também, com base nas falas dos prefeitos, os mesmos concordam que há falta de conhecimento e de preparo dos vereadores, o que, em geral, aparece nas pequenas cidades. Partindo desse ponto, a entrevistada defende a necessidade de ampliação da rede de Observatórios. Assim, a população de diferentes cidades

poderia contar com uma instituição que estaria auxiliando na fiscalização do dinheiro público. Além disso, a entrevistada elenca o interesse pessoal como uma alavanca para aumentar a participação popular: “pra ti [sic; você, tu] ser uma pessoa ativa tu tens que estudar e pesquisar, e isso tem que partir inteiramente de ti. Não tem outra forma de tu te tornares participativo se não partir de ti. Eu penso dessa forma” (Secretária Executiva do Observatório Social de Rio do Sul). Ela ainda afirma que muitos cidadãos cobram e se sentem indignados, mas não fazem nada para mudar a situação.

No Observatório Social de Rio do Sul também foi encontrado o meio informal como predominante na captação das demandas da sociedade. A entrevistada cita 3 meios principais que ligam as demandas da sociedade com o Observatório Social: “o nosso *site*, o nosso presidente, que muitas pessoas procuram ele para dar dicas e sugestões, e através dos nossos voluntários, pessoas conhecidas deles entram em contato com eles, que entram em contato com a gente” (Secretária Executiva do Observatório Social de Rio do Sul).

E com a pandemia, os projetos foram fortemente afetados. Além disso, a secretária executiva da instituição também citou a dificuldade de realização de encontros de forma *online*, visto que nem todos os voluntários possuem *internet* de qualidade que permite esse tipo de adaptação.

Semelhante ao apresentado por Figueiredo e Santos (2014), através da entrevista pode-se concluir que a maioria da sociedade ainda desconhece os instrumentos de participação social, a exemplo deles, os Observatórios Sociais. A atuação dessas organizações da sociedade civil associa-se a ações de transparência, possibilitando a ampliação do acesso e da compreensão das informações relacionadas às atividades da gestão pública (SANTOS; VISENTINI, 2018).

Por outro lado, Figueiredo e Santos (2014) ainda afirmam que “quando o Observatório Social é atuante e existe uma fiscalização social ativa, o próprio órgão público passa a repensar sua forma de gerir as verbas públicas” (p. 78). Assim, o Observatório como intermediador do cidadão com o órgão público terá sua função mais bem exercida se puder atender às demandas dos cidadãos, além de contar com a colaboração dos atores públicos, incitando que as ações sejam desempenhadas da forma mais eficiente possível.

4.4.3. APREMAVI

Semelhante ao perfil dos prefeitos entrevistados e, também, do presidente da AMAVI, tem-se o perfil do membro da APREMAVI, visto que também trabalhou com agricultura e possui carreira na vida política. Por outro lado, apresenta curso Técnico em Contabilidade e

ensino superior em Administração. Suas experiências profissionais abrangem 15 anos de trabalho no Banco do Brasil, além de atuar por vários anos juntamente com Ministros no Congresso Nacional através de discussões técnicas a respeito do meio ambiente. A entrevista com um membro da APREMAVI ocorreu no mês de junho de 2020 e suas falas serão identificadas como “MEMBRO DA APREMAVI”.

O entrevistado foi um dos fundadores da APREMAVI em 1987 na cidade de Ibirama (SC). O motivo que levou a criação da Associação foi a grande devastação da Mata Atlântica na região. Ressalta-se que sua criação se deu em iniciativa local, visto que nesse período, segundo o entrevistado, ainda eram desconhecidas as iniciativas de Organizações Não Governamentais em nível de Brasil e de mundo. A única conhecida era a ACAPREMA (Associação Catarinense de Preservação da Natureza), criada nos anos 70 por professores e alunos da FURB (Fundação Universidade Regional de Blumenau). Assim, as duas associações se aliaram em defesa da Mata Atlântica. Com a presença de inúmeras madeiras na região, os participantes da ONG (Organização Não Governamental) sofreram muito em termos de ameaça por seus serviços estarem afrontando aquele exercido pelas madeiras.

As atividades da APREMAVI giram em torno de 3 estratégias: (1) denúncia de todas as agressões conhecidas ao meio ambiente aos órgãos públicos; (2) criação de um viveiro de mudas como forma de restauração do meio ambiente; e (3) educação ambiental para alertar, informar, educar e discutir com os vários setores da sociedade. Assim, não somente atuando através de denúncias, mas também fazendo a sua parte quando cria um viveiro e trabalha com educação ambiental. Quando seu membro foi questionado sobre ações de transparência, ele respondeu a respeito da importância da publicização das informações de forma geral e também referente à ONG, que possui página na *internet*, conta nas redes sociais, além de um portal ambiental que “divulga efetivamente o trabalho técnico, e quem participa disso” (MEMBRO DA APREMAVI). Ainda é citada uma relação com o *Google Maps* com o intuito de possibilitar o acompanhamento da evolução das áreas em questão: “à medida que o *Google* vai trocando, ou atualizando as imagens, a imagem do nosso portal é atualizada. Por exemplo, alguém recupera na margem de um Rio, no ano ‘x’ estava lá uma passagem, dois anos depois o *Google* troca a imagem, já dá para ver a floresta crescendo” (MEMBRO DA APREMAVI).

Assim, a ONG possui dois níveis de informação, aquela que é pública, nas redes e canais oficiais e, também, o portal que mostra de fato o trabalho que vem sendo realizado com cada parceiro. Especialmente esse último, segundo o entrevistado, é “considerado por nós pelo

menos, de um acesso relativamente amigável, fácil, mas a gente trabalha diuturnamente para melhorar esse tipo de acesso” (MEMBRO DA APREMAVI).

Ao ser questionado sobre os portais de transparência municipais, o entrevistado afirma não ter o hábito de acessá-los. Entretanto, relata uso frequente do *site* da AMAVI, principalmente para verificar informações sobre a pandemia e alertas de enchentes e, segundo ele, as informações são transparentes e de grande utilidade. De forma geral, o entrevistado afirma que “em tese, todos os portais devem ser o mais amplo, abrangendo todas as temáticas públicas e os dados devem ser atualizados e confiáveis, baseados em fatos e na ciência” (MEMBRO DA APREMAVI).

Sobre a pandemia de Covid-19, o entrevistado faz uma interessante relação com aspectos ambientais, refletindo sobre a interferência humana nos ecossistemas naturais. Sendo assim, ele ainda afirma sobre sua esperança de que a sociedade esteja caminhando rumo à solidariedade, através de uma sociedade “mais fraterna, mais interativa e mais colaborativa” (MEMBRO DA APREMAVI).

Tem-se exposta a situação da disponibilização de informações por uma organização da sociedade civil. Mesmo que a Associação se refere a assuntos ambientais, o que se pode concluir é que “o crescimento exponencial do uso da *web* refletiu-se no aumento de uso das tecnologias baseadas na rede de computadores interligados para a promoção da comunicação entre as instituições políticas e a sociedade” (MONTEIRO LEONNEL *et al.*, 2018). Assim, a APREMAVI é um exemplo de boa prática no que diz respeito a disponibilização de informações de forma clara, integrada e compreensível, e deveria servir de exemplo para outras organizações sociais e, também, para os próprios órgãos governamentais, sejam eles da área ambiental ou outra. Novamente, ressalta-se a importância de posturas proativas em busca de avanços para o contexto democrático. Como afirmam Santos e Visentini (2018), a transparência vai além de disponibilizar informações, ela abrange o acesso e a compreensão por parte do cidadão, e isso se percebe claramente como uma preocupação da APREMAVI.

4.5 REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE ATORES PÚBLICOS ESTADUAIS RELACIONADOS À TEMÁTICA

Com o objetivo de obter um panorama da situação em estudo no contexto do estado de Santa Catarina foram realizadas 3 entrevistas com atores estaduais relacionados à temática. Uma delas ocorreu no mês de abril de 2018, para um trabalho da minha graduação, com duas servidoras da Secretaria do Estado da Fazenda, responsáveis pela elaboração do Portal SC

Transferências. A segunda foi realizada também com uma servidora da Secretaria do Estado da Fazenda, em agosto de 2020, que foi com uma das idealizadoras do Portal de Transparência do Estado de SC, e a outra ocorreu no mês de novembro de 2020 com a Executiva do Observatório Social do Estado de Santa Catarina.

4.5.1 Auditoras do Portal SC Transferências

As mentoras do Portal SC Transferências são formadas uma em Direito e a outra em Ciências Contábeis, ambas concursadas na Secretaria de Estado da Fazenda de SC e alocadas na Gerência de Recursos Antecipados por 11 e 14 anos. As mesmas serão identificadas como “AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 1” e “AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 2”.

O Portal SC Transferências consolida informações sobre as transferências de recursos realizadas pelo Estado de Santa Catarina aos municípios, entidades privadas sem fins lucrativos e pessoas físicas. Desenvolvido entre 2009 e 2012, o portal foi iniciativa de duas servidoras públicas, que ocupam o cargo de auditoras na Secretaria da Fazenda do Estado.

A principal motivação para a construção do Portal SC Transferências foi a ausência de informações para a realização do trabalho diário de auditoria, somada à falta de transparência desses dados:

Quando a gente tinha que fazer uma auditoria e a gente se deparava com uma pilha de processos desse tamanho, sem dados nenhum... A gente não conseguia tirar um relatório do sistema para saber quais municípios receberam recurso, quanto que receberam, não tinha nada. Era zero a informação. Então a gente viu que era procurar agulha no palheiro, né? E a falta de transparência, que estava tudo numa pilha de papel. Não tinha sistema. Então era um volume muito alto de recursos repassados, sem controle e sem transparência (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 1).

Além do portal, foi elaborado um sistema que alimenta o portal e apoia as atividades internas do órgão. Segundo as entrevistadas o portal foi um mecanismo para dar transparência às informações do sistema. E de forma paralela à elaboração dos meios digitais, estava sendo desenvolvida a legislação que embasava o sistema e o portal e, também, fazia a exigência de utilização por parte dos envolvidos na transferência de recursos, assim “atrelou legislação, sistema e transparência, as três coisas juntas” (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 1).

O objetivo principal de um portal é servir ao cidadão da melhor forma possível, considerando suas necessidades e respeitando as particularidades da população atingida, suas condições e meios de acesso (MEZZARROBA *et al.*, 2016). Considerando isso, o Portal SC Transferências possui acessos diferenciados para três tipos de públicos: órgãos de controle,

gestores e cidadão, cada um com um viés específico visando atingir as necessidades do público-alvo. Sobre o escopo geral, uma entrevistada relata que:

O sistema foi criado para nascer desde o encaminhamento [sic; envio] da proposta, lá pelo proponente, desde a disponibilização do programa transferência, que é como se fosse um edital em que o Estado diz que vai fazer uma chamada para receber propostas, ou, para dizer que aquele proponente específico pode escolher também. Então começa dali o sistema, até a prestação de contas, então ele era complexo (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 1).

Desta forma, o portal se mostra como um mecanismo que, conforme afirma Albuquerque (2006), permite que a sociedade tenha o conhecimento oportuno e suficiente das ações adotadas pelos governantes, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados. Ou seja, servidores do governo do estado se mostraram empenhados no desenvolvimento e implantação de mecanismos que envolvem a transparência da informação.

Sendo assim, uma grande marca do portal, de acordo com suas mentoras, foi colocar informações que eram adicionais àquelas exigidas pela legislação. Muito além de informar o recebimento de algum dinheiro do governo, o portal apresenta especificações do que foi feito com esse dinheiro, traz o detalhe do gasto e da prestação de contas. Inclusive como uma forma de melhor acompanhar o cumprimento da finalidade dos objetos, foram elaborados questionários que aqueles que receberam recursos precisam responder para provar a real utilização e o atendimento da finalidade proposta.

Segundo as mentoras do portal, o detalhamento das informações publicadas é essencial para que a população possa exercer o controle social de forma efetiva: “para começar a exercer essa crítica, a pessoa tem que saber o detalhe, se ela não souber o detalhe é a mesma coisa que nada, é uma transparência falsa, porque eu sei, mas o que eu faço com essa informação?” (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 2). Ademais, segundo ela, o controle social efetivo pode auxiliar no trabalho de auditoria. Para Schommer e Moraes (2011), o controle social indica o “engajamento de setores da sociedade em torno do propósito de contribuir para a melhoria da qualidade da gestão pública e da qualidade de vida em suas cidades, aliando elementos de natureza técnica e política em sua ação” (p. 300). Sendo assim, necessita da colaboração tanto dos atores públicos quanto de outras organizações, sejam elas sociais, de mercado, e, principalmente, do cidadão, exercendo seu papel e fazendo uso dos mecanismos de participação popular.

Além disso, a questão da linguagem e do formato de apresentação das informações também foi pensada e muito bem trabalhada. As entrevistadas argumentam que o portal é claro, didático e de fácil acesso:

E outra coisa também que a gente frisou foi que fosse fácil de acessar as informações. Então a gente repeliu qualquer tipo de... colocar data, por exemplo, 'ah, você quer informação então coloca o período que você quer'. Não, a gente queria ir no clique, tipo assim, vai clica em cima disso aqui, é um *link*, você abre outro. Isso também a gente prezou quando construiu, porque, quando você quer dar transparência, mas você já tem que começar colocando assim, 'quero do dia primeiro de janeiro de tal ano ao final de tal' pra mim não é de fácil acesso pra ninguém (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 1).

Destaca-se ainda a preocupação das mentoras em criar uma área com “Perguntas e Respostas” no portal, para que uma pessoa leiga no assunto consiga compreender de maneira fácil.

Somado ao detalhamento e à linguagem acessível, as temáticas da relevância da informação, do grau de qualidade, importância e significância das informações se mostram relevantes. Segundo Araújo, Cappelli, Leite e JCSP (2010), a transparência é realizada através da qualidade da informação, aferida por práticas que efetivam clareza, completeza, corretude, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia das informações. A relevância da informação disponibilizada empodera o cidadão, que passa a contar com dados importantes para acompanhar e fiscalizar as contas e ações do Estado.

Para isso, a integração com outras plataformas e órgãos também se mostrou como um fator primordial para possibilitar fidedignidade das informações publicadas, redução de erros e irregularidades. As entrevistadas apontaram as várias integrações com diversos sistemas e órgãos, que trouxeram ainda mais confiabilidade na informação disponibilizada e, também, maior controle:

É, ele é bem amarrado na verdade. Isso também a gente sofreu bastante crítica, porque ele é bem amarrado, a pessoa não consegue dar um jeitinho, né? Então assim, 'ah, eu dou um jeitinho e passa', se a pessoa for dar um jeitinho, ela vai ter que fazer uma exceção no sistema, que fica registrado, fica com o nome dela. E antes era bem mais fácil, bem isso, 'ah, eu olhei os papéis', e depois não sabe quem viu, no nome de quem ficou. E o sistema é muito amarrado, a gente sente bastante essa crítica até porque, a pessoa não consegue fazer nada se não tiver certo (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 2).

A operacionalização da ideia se deu em conjunto com o CIASC (Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina): “a gente faz as definições e eles põem em prática. E daí a gente homologa, tem todo um trabalho. Faz uma reunião, define como vai ser feito, daí

eles executam, daí a gente tem que homologar, verificar se aquilo foi feito...” (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 2). Assim, percebe-se a importância de servidores engajados e proativos na melhoria da prestação do serviço público.

A respeito das maiores dificuldades encontradas no processo de criação do portal, as entrevistadas relatam que são de aspecto político, tecnológico, operacional e financeiro. Além disso, o aspecto de pessoal também foi muito citado, visto que se teve o desafio de “colocar o Estado trabalhar dessa forma, não eram acostumados, eram acostumados tudo no papel, não com sistema” (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 1).

Evidencia-se também a ausência de utilização do portal por parte do cidadão, que segundo as entrevistadas poderia ser revertida através de divulgação e de conscientização: “a gente não tem essa cultura, né? O brasileiro não tem essa cultura. Então assim, essa é uma ferramenta poderosa, completa, só que, ainda tem pouco uso, as pessoas só não têm esse costume” (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 2). Silva e Rue (2015) também concluem que a sociedade ainda está pouco interessada pelo tema, e ainda citam como possíveis razões a dificuldade de entendimento e a necessidade de maior educação e cultura para inserção do cidadão na temática. O engajamento cidadão por meio da participação virtual é um requisito para o processo democrático (Porwol; Ojo; Breslin, 2016), dessa forma, é extremamente importante que as pessoas tenham consciência da relevância de sua participação nas questões públicas.

Como caminho futuro, em 2018 foi citada a importância da geração de relatórios de acordo com o interesse do cidadão, através da conjugação de diferentes informações de forma personalizada. Também foi mencionada a intenção do cadastramento de *e-mail* das pessoas dispostas a receberem informações atualizadas sobre a cidade de seu interesse: “a gente não tem tempo hoje... a gente precisa criar ferramentas que chegue um alerta, ‘o município tal recebeu dinheiro pra isso, isso e aquilo...’. Ajuda” (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 1). Mais do que isso, a falta de capacitação, preparo e interesse dos servidores públicos é um fator de agravo:

Mas, por exemplo, pessoas que não têm noção de uma proposta e vai [sic; vão] levando aquilo pra frente, a pessoa manda a proposta mal feita, a pessoa aprova, e vai, entendeu? Vou fazer o parecer fundamentado, a gente tinha uma fase de perguntas antes, perguntava uma coisa toda complexa e a pessoa respondia ‘sim’, era pra ser fundamentado, né? Então os servidores do Estado são mal preparados, eles não têm conhecimento de você fazer um parecer fundamentado, as coisas são bem rasas assim... (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 2).

Adicionado a isso, segundo as entrevistadas as atribuições dos servidores aumentaram, visto a maior demanda de inserção de informações. E, também, “tinham pessoas mais velhas, sair do papel e ir pra uma tecnologia... para eles era um drama aprender o sistema” (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 2).

Os anseios futuros surgem em decorrência da dificuldade no desenvolvimento de canais automatizados no sistema para levar informação ao cidadão e mecanismos de estímulo à participação dos cidadãos para monitorar a ação dos governos, o interesse pelo controle social. Interesse esse, que poderia possibilitar novas aberturas para a democracia (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Destaca-se a importância da proatividade e o engajamento de servidores para que significativas ações sejam realizadas. Conforme Melo Dias e Vitória Guimarães (2016), o capital humano configura-se como um dos principais bens constituintes de um modelo organizacional de sucesso, tendo em vista sua responsabilidade em tornar concreta a atuação da instituição, seja ela pública ou privada. Sendo assim, muito do que foi feito em relação ao sistema e ao Portal SC Transferências deve-se à motivação das entrevistadas, ao desejo pessoal de tornar as informações mais transparentes. Aliado a isso, tem-se o anseio de mostrar o detalhe, de expor a informação de forma simples e clara:

E daí quando a gente começou a fazer o nosso objetivo era comum, a gente queria dar o detalhe, dar transparência. Então teve uma coisa interna também. Porque assim, outras pessoas fazendo talvez não fosse tão detalhado, tanta informação, isso é um valor interno nosso, de querer dar transparência, de querer dar o detalhe. E como eu falei, não tem lei exigindo isso, então assim, não é a gente querer achar que a gente fez mais. Mas por exemplo assim, isso é muito pessoal, o que seria mostrado foi uma decisão nossa (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 2).

Assim, não tinha uma terceira pessoa determinando o que seria publicado e o que não seria, as decisões partiram das mentoras, de seus anseios e das suas motivações de tornar a informação pública e utilizável. Por fim, vale destacar a fala de uma entrevistada, que diz que “infelizmente grandes ações dependem de motivação interna, e você não consegue motivar ninguém, é uma coisa interior... São pessoas que vão ter essa vontade de fazer” (AUDITORA SC TRANSFERÊNCIAS 2). E isso vale tanto para a motivação dos servidores em desempenhar bem suas funções, quanto do cidadão, em exercer seu papel e colocar em prática o controle social. Destaca-se que a postura de motivação e engajamento para desempenhar ações de transparência e participação, sejam elas nos órgãos públicos ou no papel de sociedade, podem ter relação com a cultura e educação política na qual o cidadão se desenvolve. As informações

e os conhecimentos que se tem contato possuem o potencial de desenvolver habilidades que expressem os valores sociais inseridos no contexto.

4.5.2 Auditora do Portal de Transparência de Santa Catarina

Por parte do Portal de Transparência do Estado de SC, a entrevistada também pertence há 16 anos ao corpo de concursados da Secretaria do Estado da Fazenda de SC, alocada na Diretoria de Contabilidade. No ano de 2013 ela assumiu a Gerência de Informações Contábeis, dentro da diretoria citada, cuja responsabilidade era o Portal de Transparência do Poder Executivo, além da elaboração de informações e demonstrativos fiscais para tomada de decisão dos gestores da Secretaria e do próprio Governador do Estado. A entrevistada será identificada como “AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC”.

De forma semelhante à motivação apresentada pelas mentoras do Portal SC Transferências, as ações da entrevistada também demonstram alto nível de engajamento:

Eu como cidadã, eu me sentia muito insatisfeita em relação às informações que eram disponibilizadas. Eu era contadora, trabalhava no setor público, então eu tinha noção do que aqueles termos significavam. Mas se eu fosse falar com meus pais por exemplo, eles não iam ter condições de entender o que a gente estava disponibilizando ali. Então esse foi um anseio assim, inicial... (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC)

Evidencia-se assim, de forma semelhante ao apresentado a respeito das mentoras do Portal SC Transferências, a importância visceral do desenvolvimento pelo servidor público de uma visão sistêmica do lugar que ocupa na Administração. Essa percepção de atuação frente ao todo exemplifica o poder transformador das maneiras de pensar e de agir, maximizando os benefícios e rendimentos de sua atividade (SANTOS, VICENTIN, 2018).

Pode-se fazer alusão também à inovação no setor público. Torna-se requisito à sobrevivência das organizações, sejam elas privadas ou públicas, em um ambiente complexo e em constante transformação, a busca por alternativas e oportunidades de ampliação de seu potencial criativo e empreendedor, com o intuito de desenvolver ações inovadoras e diferenciadas no ambiente em que se insere (HOFFMANN *et al*, 2016). Apesar da referida importância, a entrevistada relata que “é um caso complexo, nem todo gestor está disposto a aceitar coisas diferentes e, enfim, inovação não é uma receita pronta, ela envolve um certo custo de aprendizagem” (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC). A rigidez do pensamento de alguns gestores pode barrar tentativas de inovar, o que não aconteceu no caso

do Portal de Transparência de SC, já que o gestor concedeu total liberdade à entrevistada para a reformulação referida.

Com isso em vista, foram iniciados os trabalhos de reformulação do Portal de Transparência do Estado de SC juntamente com uma equipe. Isso se deu após a publicação da Lei da Transparência em 2009 e da Lei de Acesso à Informação em 2011, visto que, segundo a entrevistada, os órgãos públicos não estavam preparados: “simplesmente a lei veio e tinha que disponibilizar as informações e eles foram disponibilizando o que tinha. Então foi mais assim, vamos ver os dados que a gente tem e vamos disponibilizar” (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC).

Nesse processo a entrevistada aponta como relevante a inspiração em *rankings* de transparência, elaborados tanto pela Organização de Contas Abertas quanto pela Controladoria Geral da União. Esses exemplos de *rankings* estabelecem padrões de como as informações devem ser publicadas, “porque a Lei ela só diz assim que tem que disponibilizar a execução orçamentária da receita e da despesa em determinados níveis de informação, mas ela não falava muito como” (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC). De acordo com a entrevistada, os padrões foram definidos com base em boas práticas de outros *sites*, estados e até mesmo outros países. Uma informação relevante ainda diz respeito a inspiração que se tem nos órgãos do governo federal:

Então no governo federal eles têm mais servidores, eles têm mais recursos, eles têm contato com mais experiências. A base deles de comparação são outros países, principalmente países mais desenvolvidos, então eles têm um outro universo de comparação, vamos dizer assim. Então eles vão descendo degraus, então eu vou para estado, estado eu tenho que saber que eles têm menos recursos, eles têm menos pessoas, eles talvez não tenham tanto contato com essas iniciativas de outros países enfim, então eles vão baixando assim o nível de exigência vamos dizer, mas é alto também. Não é que eles “manerem” [sic; agir com calma] com a gente, mas eles sabem também que não dá para exigir no mesmo nível do que o universo do governo federal que é outra estrutura (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC).

O embasamento nos *rankings* não é obrigatório, mas segundo a entrevistada a ideia de ficar bem colocado no *ranking* fazia com que mais órgãos fizessem uso. E ainda, dependendo do *ranking* abrangia os estados ou também podia englobar os municípios.

E falando então da realidade dos municípios, a entrevistada relata que no início, em geral, ficavam muito mal avaliados pelos *rankings*, pois suas realidades normalmente não condizem com a estrutura necessária de disponibilização de informação de forma adequada. Conclusão essa que se assemelha ao que Bodart, Torres e Silva (2015) obtiveram em suas pesquisas, que os municípios brasileiros ainda estão muito aquém do desejado no que se refere

à transparência na gestão pública, “mesmo com todos os mecanismos computacionais e pressão da sociedade civil, os municípios não têm acompanhado as expectativas dos cidadãos e as determinações jurídicas” (p. 15). A entrevistada ainda afirma que os municípios não têm conseguido nem fazer o básico, “e o problema que eu vejo dos municípios é essa dependência tecnológica, né? Então eles dependem da empresa, é o que a empresa consegue disponibilizar, ou é o que a empresa se propõe a disponibilizar, é bem complicado” (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC).

Com base na motivação da mentora da reformulação do Portal e, também, com as orientações advindas dos *rankings*, a preocupação com a linguagem e o formato das informações e, então, com o entendimento por parte do cidadão foi realçada:

Para que a gente pudesse entregar essas informações de uma forma que o cidadão realmente pudesse entender a situação das finanças públicas, ele pudesse extrair ali as informações que ele precisasse, né?, e principalmente que ele tivesse uma boa experiência ao acessar aquele portal, porque não adianta também a gente disponibilizar um portal lá como se fosse um sistema porque portal de *internet* não pode ser uma aparência de sistema, então ele tem que ser uma coisa agradável, ele tem que ser de fácil acesso, eu tenho que encontrar termos e palavras que eu consiga compreender. Se a gente tá pensando que o cidadão precisa exercer o controle, se ele tem o interesse de buscar essa informação, eu não posso simplesmente disponibilizar uma linguagem técnica e dizer assim ‘ah eu cumpri a lei’, então essa foi uma grande bandeira que a gente teve, de não cumprir somente a lei (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC)

Assim, a motivação era entregar informações com linguagem simples e clara aliadas à uma boa experiência para o cidadão.

Outra iniciativa de destaque relatada foi uma pesquisa pública que ocorreu antes da reformulação do portal. O intuito era “verificar os principais itens que a população tinha interesse de pesquisar, se eles achavam alguma situação ali do portal antigo que eles gostariam que fosse de outra forma” (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC). Esse é mais um ato que demonstra a preocupação em de fato estar atendendo aos anseios da população.

Silveira (2001) sumariza elementos a serem considerados na oferta de informações e serviços públicos em portais eletrônicos: enfoque nos interesses e necessidades do cidadão, considerando a distinção entre os usuários; oferta de meios de contato na forma convencional (telefone, fax, endereço) e eletrônicos (*e-mail, chats*); linguagem correta, direta, simples e com sentenças curtas; formato acessível, design atraente e facilidade de navegação; informações organizadas de forma simplificada e com sistemas de busca; portais funcionais; atualização constante do *site* e dos *links*; disponibilização de recursos de interação e *feedback*. Considerando o exposto por Silveira (2001) e, também, a entrevista da mentora do Portal de

Transparência de SC, as inúmeras ações desenvolvidas se enquadram nos elementos citados principalmente pela notoriedade da preocupação com o cidadão.

Através do controle do número de acessos em cada aba do portal, mesmo antes da respectiva reformulação, o tópico mais acessado era sobre o salário dos servidores. A entrevistada refletiu a respeito da melhoria no gasto público que esse tipo de ação causaria. Inclusive citou que ações de conscientização foram realizadas no sentido de fazer o cidadão ver as outras informações que estão à sua disposição, muitas vezes mais úteis para que o controle social seja exercido.

Depois de pronto, o trabalho de divulgação do portal se mostrou intenso. Além do evento de lançamento com a presença de diferentes atores da sociedade, foi realizada campanha publicitária em rádios e canais de televisão. Também foi promovido um encontro com jornalistas das grandes empresas de comunicação do estado visando apresentar o portal e, também, oferecer orientações para a busca de informações, “então além de eles estarem dando a notícia para população, de que o portal tinha sido remodelado e principalmente a forma que a população poderia consultar, eles foram montando depois uma série de matérias a partir das consultas que eles estavam fazendo no portal” (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC). E de forma semelhante ao citado a respeito das mentoras do Portal SC Transferências, a entrevistada também divulgava o portal em todos os eventos em que participava. “Então isso ganhou uma dimensão gigantesca, que inclusive o banco mundial, que tem a sede lá em Brasília começou a replicar a nossa experiência...” (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC).

Como principais dificuldades ou desafios relacionados à transparência das informações, um dos tópicos elencados foi a própria inovação no setor público, como citado anteriormente. Arelado a ela, também a necessária mudança de mentalidade dos servidores, de assimilarem essas novas experiências e novas formas de pensar e de se colocarem no lugar do cidadão para melhor definirem quais informações e de que forma as mesmas serão publicadas: “quanto mais detalhes puder dar de informação, mais alguém que depois vai fiscalizar esse gasto público vai poder obter” (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC). Como observam Hernandez e Caldas (2001), a literatura tende a apontar a resistência à mudança nas organizações, tendo em vista que os indivíduos buscam muitas vezes manter o status quo em face das pressões para modificá-lo.

Por fim, uma terceira dificuldade elencada pela entrevistada está relacionada com a pretensão de disponibilizar informações “que importam para a população, às vezes importam

muito mais do que o número de empenho” (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC), como exemplo do número de alunos matriculados, número de professores, fila de espera na área da saúde e assim por diante. Na entrevista a pessoa relatou que a ausência de uma legislação que exija esse tipo de informação de diferentes secretarias ou departamentos, além da ausência de organização dos dados, faz com que se tenha uma dificuldade na disponibilização desse tipo de informação.

A entrevistada trouxe a educação fiscal como uma possibilidade de conscientização da população a respeito de assuntos relacionados à transparência pública. Muito além de instruir o cidadão sobre impostos, como a maioria das campanhas publicitárias faz, incluir o senso de cidadania nas escolas parece uma opção na opinião da entrevistada. Ao citar exemplos de cidades como Lages e Blumenau, que fazem trabalhos com as crianças a respeito da temática, a entrevistada defende:

Então eu vejo assim que eles estão inserindo esse tipo de, não só de informação, mas essa noção mesmo de cidadão na criançada, e isso eles vão levando para casa, através dos trabalhos escolares, enfim, vão levando para os pais, e isso chega à população mais velha. Então eu sou uma grande defensora da educação, da melhoria principalmente das nossas grades curriculares. Eu acredito muito nesse potencial, então, na minha concepção eu acho que uma grande, um grande passo, um grande incentivo poderia ser inserir essas questões dentro da base curricular... (AUDITORA PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC).

Deste modo, conforme afirma Limberger (2015, p. 2661), “o desafio consiste em utilizar os instrumentos informáticos em prol do aperfeiçoamento democrático e não como a reprodução do modelo de consumo, que favorece o padrão existente na sociedade”. Mais do que isso, o autor ainda destaca a importância do papel da educação para tanto.

Assim, a entrevistada considera essas ações “sementinhas” que têm potencial de ação principalmente nas crianças e pessoas mais jovens levando as informações para seus pais e avós. Além disso, também reitera como de suma importância o senso de cidadão dos próprios servidores. Logo, a ação conjunta do cidadão, gestores e servidores possibilita uma sociedade mais transparente e participativa.

4.5.3 Observatório Social do Estado de Santa Catarina

A entrevistada atua há cerca de 12 anos em aproximação com o Observatório Social do Brasil e posteriormente com o Observatório Social Estadual de Santa Catarina. Suas falas serão identificadas como “Executiva do Observatório Estadual de SC”. Formada em Ciências

Contábeis e com especialização na área da qualidade da gestão pública municipal, iniciou como voluntária nas atividades do Observatório Nacional e foi se aproximando cada vez mais, realizando palestras e participando de projetos.

Um dos projetos que a entrevistada participou como consultora voluntária do Observatório Social do Brasil, ocorreu entre os anos de 2014 e 2016, e foi realizado em parceria com a ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) e com o Comitê Brasileiro da Qualidade. Ele se referia à aplicação da Norma 18.091, que fornece diretrizes sobre o sistema de gestão da qualidade nas prefeituras municipais. Esse projeto especificamente ocorreu em parceria com a Prefeitura de Pinhais, no Paraná.

No início do ano de 2018 a entrevistada foi convidada pela Direção Nacional do Observatório para ocupar o cargo de Executiva do Observatório do Estado de SC, o primeiro Observatório em âmbito estadual do Brasil. Sua criação se deu em dezembro de 2018. Sobre o desafio da atuação em âmbito estadual e, também, da diferença para com os Observatórios municipais, a entrevistada relata:

É bem diferente da atuação de Observatório de município, né? Porque assim, a proporção é muito diferente. Então no município você tem um volume de trabalho do Observatório em relação, eu digo principalmente as licitações, acompanhamento de portal da transparência, diferente do trabalho no estado, que é muito maior, muito maior. (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC)

Considerando então o volume de trabalho que se tem a nível de estado, a entrevistada relata que o Observatório ainda possui uma estrutura que precisa ser ampliada, principalmente em termos de pessoal. A estrutura do Observatório hoje conta com a diretoria, e mais 7 vice-presidentes, responsáveis por áreas específicas, como financeiro, comunicação, controle social, metodologia, tecnologia de informação. Além deles a equipe técnica é composta pela Executiva e mais 2 estagiárias.

A função dos Observatórios está associada à coleta, registro, codificação, classificação e categorização de informações, bem como estabelecer conexões entre pessoas e organizações que trabalham em áreas similares, aplicar ferramentas técnicas e analisar as tendências (ALBORNOZ; HERSCHMANN, 2006). Sobre o Observatório Social do Estado de SC, a entrevistada relata que, no momento, o foco das atividades gira em torno do acompanhamento e da divulgação das licitações do estado de SC. A entrevistada na função de executiva exerce um papel de suporte para a diretoria: “eu preparo todos os relatórios, as apresentações, planilhas, indicadores, enfim, dou todo suporte para que eles possam fazer o papel deles, né? Então esse é o meu trabalho hoje” (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE

SC). O papel das estagiárias é o de auxílio no levantamento de informações sobre as licitações. A busca é feita através da verificação no Diário Oficial do Estado das licitações que foram publicadas e, após, a aplicação de filtros para determinar quais que realmente causam impacto e serão disponibilizadas para a população através do *Facebook* do Observatório. A entrevistada informa que “como a gente tá com limitação de equipe no momento, a gente só consegue fazer isso, levantar o que tem de licitação, a cada dia e divulgar. É o primeiro passo, colaborar com essa publicidade” (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC).

Apesar de o foco das atividades do Observatório ser a divulgação das licitações, os portais eletrônicos aparecem em projetos específicos. Apesar disso, a entrevistada apresentou a expectativa de ampliação das atividades nesse sentido para o próximo ano. Como exemplo de um projeto relacionado a portais eletrônicos, no ano de 2019, o Observatório elaborou um diagnóstico dos portais de transparência da ALESC (Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina) e, também, do governo do Estado. O diagnóstico se deu através da aplicação de um *check-list* para verificar se os portais estavam atendendo à legislação, formato e metodologia necessários e concluiu que o portal de transparência do estado estava de acordo com a legislação, “a gente sabe que ele é referência nacional, o de transparência do governo do Estado” (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC). Por outro lado, o da ALESC não atendia. Sendo assim, o Observatório realizou um encontro com os responsáveis pelo portal do governo do Estado para apresentação do relatório com os resultados e ainda pretende realizar o mesmo encontro com a ALESC, que até o momento da entrevista estava sendo impedido pela pandemia e pelas demais prioridades do Observatório.

Ao ser questionada sobre a relação do Observatório com os municípios do estado, a entrevistada relata que está na missão do Observatório o papel de apoio aos Observatórios locais. Uma das principais ações nesse sentido é um evento que ocorre anualmente de encontro entre os Observatórios municipais:

Então a gente traz os órgãos da rede de controle, Tribunal de Contas, Ministério Público, que a gente tem assim um relacionamento muito bom com esses órgãos estaduais e aí a gente traz capacitações, né?, desses órgãos, com ferramentas sobre controle social, para que os Observatórios dos municípios possam atuar da melhor forma. E assim também há capacitação sobre gestão de voluntários, sobre captação de recursos, enfim, a gente tenta dar esse suporte, principalmente através de eventos. (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC)

Esse encontro é denominado ECOS (Encontro Catarinense dos Observatórios Sociais) e possibilita a troca de informações sobre boas práticas. Além dele, durante o ano são promovidas reuniões trimestrais, em geral, que também reúnem os Observatórios municipais e

visam atender demandas específicas, deliberações e todo apoio necessário para a execução de algum projeto ou o que for necessário. Relaciona-se a isso o conceito de coprodução, que de acordo com Schommer e Moraes (2011), “exige canais de expressão de diferentes interesses e perspectivas, intermediados pelo diálogo e pela construção de consensos e objetivos comuns”. Mais do que isso, as relações entre os diferentes sujeitos e situações oferecem destaque aos conhecimentos, recursos e capacidades.

O Observatório possui vínculo com a Rede de Controle da Gestão Pública de Santa Catarina, que é constituída por diversos órgãos de controle, conselhos profissionais, como exemplo são citados: Ministério Público Federal, Ministério Público de SC, Ministério Público de Contas, Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado, Controladoria Geral da União, Controladoria Geral do Estado, Conselho Regional de Administração, Conselho Regional de Contabilidade, Universidade do Estado de Santa Catarina e Universidade Federal de Santa Catarina. E o Observatório é um desses membros, que atua em todos os projetos, grupos, reuniões e deliberações que tratam sobre combate à corrupção e controle social. Além da Rede de Controle, segundo a entrevistada, o Observatório também tenta continuamente aproximação com as federações empresariais, visto a reconhecida capilaridade e importância no estado, e com as universidades, através de projetos de pesquisa. Por fim, outra iniciativa relevante citada pela Executiva do Observatório Estadual é a Transparência Internacional, movimento esse que se preocupa em compreender a corrupção e a transparência a nível global. Há 25 anos e com presença em mais de 100 países, o movimento se preocupa com portfólio de publicações, bancos de dados, índices, metodologias, métodos de treinamento e pesquisas.

Assim, a respeito dessa relação do Observatório Social com outras instituições e atores, Schommer e Moraes (2011) defendem a renovação do controle social através da integração de formas institucionalizadas de controle, “de modo sistêmico e articulando elementos técnicos e políticos em sua ação” (p. 322). Além disso, os autores ainda argumentam que a combinação dessas diferentes formas de controle possui a capacidade de fortalecer a democracia através de um processo de aprendizagem social.

A entrevistada informa que SC possui alguns Observatórios já com longa caminhada. Quando alguma cidade mostra interesse em implantar um Observatório, a conduta é sugerir uma conversa com algum Observatório mais antigo, com experiências a compartilhar, para que seja trocada uma ideia a respeito. O Observatório Social de Rio do Sul é um dos sugeridos quando se fala em referência. Além dele também são citadas as cidades de Blumenau, Joinville, Itajaí, Florianópolis e Chapecó.

Considerando o suporte que algumas empresas do estado prestam para a prefeitura em termos de portais de transparência, a entrevistada informa:

Se a gente hoje mapear o estado, a gente vai ver que tem algumas empresas por trás dos portais que atendem as prefeituras. A gente não tem como dizer se a empresa está fazendo errado ou não está, o contrato, a responsabilidade a prefeitura acompanhar isso, né?, tem o fiscal de contrato para isso etc. E aí então o que a gente concluiu, que justamente é essa questão que acontece, muitas empresas não vão publicar porque ou elas não são demandadas ou elas não são permitidas, né? Então às vezes vai ter o interesse político de divulgar ou não uma informação. Então isso que a gente consegue concluir do contexto estadual assim (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC).

A respeito da relação dos Observatórios com a população, Albornoz e Herschmann (2006, p. 7) constata o “caráter progressista e inovador dos Observatórios”. Segundo os autores, a meta dos mesmos é a articulação com a sociedade civil além de se transformarem em agentes dinamizadores da democratização dos campos da informação, da comunicação e da cultura. Sendo assim, quando compartilhado com a entrevistada o desconhecimento sobre os Observatórios apresentado pelos prefeitos dos municípios menores que foram entrevistados, ela opinou no sentido de que, por um lado, pode estar faltando uma ampliação da comunicação da entidade. Porém, por outro, acredita que também falta interesse por parte das pessoas de se informarem a respeito. Apesar disso, ela informa que são feitas várias comunicações via rede de controle, ou seja, através também dos órgãos públicos estaduais, que enviam *e-mails* para todas as prefeituras do estado informando sobre eventos ou atividades do Observatório:

E aí assim, a gente percebe que muitos ou não dão importância, né?, ou enfim, não entendem o papel do Observatório, não vem atrás. De repente assim, recebeu *e-mail* mas não sei o que que é, não quero nem saber, então ignoram. Mas assim, tentar chegar na prefeitura a gente sempre tenta, pelas vias oficiais. (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC).

Como um exemplo do citado, a entrevistada menciona uma ação que está sendo realizada com todos os municípios do estado em conjunto com a rede de controle e, também, com a parceria de acadêmicos do município de Brusque. O projeto é intitulado “Força Tarefa” e visa garantir que os recursos destinados para o enfrentamento à pandemia de Covid-19 sejam corretamente aplicados. Para isso, são feitas avaliações dos portais de transparência dos 295 municípios de SC e é dado um retorno via *e-mail* através do Tribunal de Contas com o resultado da análise de cada município. Mais do que isso, segundo o relato da Executiva do Observatório do Estado, esse projeto ilustra também a preocupação com a linguagem e o formato das informações disponibilizadas:

É, o exemplo mais claro e prático disso realmente é esse trabalho da Força Tarefa, porque assim, a gente sempre tem uma visão que atender a legislação é o mínimo, então assim, no mínimo a prefeitura tem que estar atendendo a legislação. E quando a gente faz a aplicação desse questionário sobre a questão da transparência desses portais municipais, sempre é tocado no assunto, né?, como que o cidadão encontra as informações dentro do portal? (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC)

Mais do que o encaminhamento de um *e-mail* com o resultado da análise, foi realizado um evento *online* em que foram convidados todos os prefeitos do estado com o intuito de falar sobre o questionário aplicado em conjunto com o Tribunal de Contas relacionado ao Projeto Força Tarefa. Segundo a entrevistada todas as prefeituras receberam um *e-mail* convidando, porém, a participação foi muito baixa. Além disso, quando a prefeitura demonstrou interesse em entender, foram realizadas reuniões específicas com a prefeitura e o Observatório em que foram explicados os motivos do não atendimento a algum detalhamento exigido pela legislação. Por fim, considerando o exposto, a entrevistada opina:

Porque assim, você atender a legislação é uma coisa, você realmente colocar a informação, desmistificar a informação colocada de uma forma clara para que qualquer pessoa entre lá e entenda – é outra. Daí, assim, a gente vê que meio que as prefeituras ainda se esquivam dessa responsabilidade com o cidadão, né? Não digo responsabilidade com a lei, porque a lei eles dizem que estão cumprindo, mas com o cidadão assim, tem muito a melhorar, muito mesmo. (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC).

E ainda referente ao desconhecimento dos Observatórios por parte de alguns prefeitos, e especificamente quando relataram nas entrevistas os vínculos partidários existentes, a entrevistada, da mesma forma que o exposto pelo Observatório Social de Rio do Sul, é muito enfática ao afirmar que os integrantes dos Observatórios não possuem vínculos político-partidários. A respeito desse assunto, Schommer e Moraes (2011) entendem que se, por um lado, a atuação da organização deve ser independente de interesses partidários, a rejeição de vínculos políticos pode reforçar a “cisão entre técnica e política e contribuir para a não renovação dos quadros partidários nos municípios, mantendo em trincheiras opostas aqueles supostamente interessados em ‘cidadania e controle dos gastos’ e aqueles interessados em disputar cargos eletivos” (p. 319). Segue abaixo uma fala da Executiva do Observatório Estadual sobre o assunto:

Na verdade, assim, a gente percebe que aí realmente eles desconhecem totalmente o trabalho do Observatório, porque assim, a regra número um do nosso código de ética é ser apartidário. E tanto que a gente tem uma rotina de duas vezes por ano acompanhar no *site* do tribunal eleitoral, se a pessoa está filiada ou não. Quando entra um novo associado, um novo voluntário, eu tenho que fazer essa verificação, ele assina um termo de compromisso de que ele não está filiado a nenhum partido político. Então assim, a gente tem todo um cuidado com isso assim, pra não ter nenhuma questão partidária, né?, não pode, não pode ter (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC).

Acerca dessa temática, Bona e Boeira (2018) assumem a posição de que a separação entre gestão e política é incoerente com a “estratégia de atuação preventiva e colaborativa” (p. 230) proposta pelos Observatórios. Segundo os autores, o princípio do apartidarismo não necessariamente contribui para a redução da corrupção e para a melhoria da eficiência pública. Bona e Boeira (2018) ainda fazem uma crítica com base no paradigma da complexidade, afirmando que o princípio apartidário e o princípio da participação social formam um paradoxo, visto que ao excluir do debate o segmento vinculado a algum partido, o Observatório Social deixa de ser um espaço de fato participativo.

Como alternativas para o futuro, a entrevistada informa que visualiza dois sentidos como responsáveis pela melhoria do cenário da transparência e da participação: sensibilização do cidadão e ações por parte dos órgãos públicos. O cidadão teria a função de tomar consciência de seus atos, de estar mobilizado a participar e acompanhar o gasto público, “e que isso impacta no seu bolso” (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC). Por parte dos órgãos públicos, eles têm o “dever de trazer mais esse cidadão à participação” (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC). A entrevistada ainda ilustra o tema com uma experiência própria:

Vou falar por experiência de causa aí que eu já atuo há uma década praticamente acompanhando esses trabalhos de prefeituras e tudo, então assim, quando vai fazer uma audiência pública, seja qual for o tema, né?, que seja uma audiência pública para aprovação da LOA. Assim, é um parto perceber assim, como é que eles fazem o processo de divulgação da audiência, do edital de divulgação para trazer as pessoas, as instituições, o cidadão a participar daquela audiência, é vergonhoso muitas vezes. Porque assim, é como se eles não tivessem interesse em trazer as pessoas para participar da audiência, então assim, tem que ampliar muito a divulgação. Eu acho que se falha muito nesse sentido, nos órgãos públicos em convidar e trazer o cidadão. Então tem a parte de que o cidadão realmente ele tem que ter mais interesse, tem que despertar para a vida e, também, participar, mas também tem o outro lado de que o órgão também tem que provocar e convidar esse cidadão, e fazer o convite chegar a ele (EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC).

Ela ainda complementa que quando se tem a divulgação de alguma notícia ruim, denúncias, *fake news*, a informação sempre chega ao seu destino de forma facilitada, “porque que não é aproveitado melhor para as coisas boas, para as coisas certas” (EXECUTIVA DO

OBSERVATÓRIO ESTADUAL DE SC). Nesse sentido, evidencia-se o potencial dos Observatórios Sociais para gerar aproximação entre governantes e cidadãos e para promover articulação entre técnica e política, contribuindo para o aprimoramento da qualidade da administração pública e da democracia (SCHOMMER; MORAES, 2011, p. 322).

Por fim, ao atentar ao assunto da pandemia de Covid-19 e sua relação com a utilização das tecnologias da informação, a entrevistada faz um interessante relato no sentido da existência de impactos em 3 grupos. O primeiro grupo é aquele que antes da pandemia não fazia uso de tecnologias da informação e mídias sociais, e que, com as oportunidades advindas no momento, passou a usar. O segundo grupo é aquele que não fazia uso das tecnologias antes da pandemia, e mesmo com as transformações do momento, continuou sem utilizá-las. E, por fim, o terceiro grupo, que já aproveitava as vantagens das tecnologias da informação antes da pandemia, e só houve um aprimoramento dos trabalhos.

Portanto, o que se extrai do exposto é a necessidade de o controle social ser exercido pelos cidadãos usuários de serviços públicos sobre os governantes, por meio de alguma forma de organização da sociedade em articulação e interação com outras formas institucionalizadas de controle (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). Os Observatórios Sociais, então, podem ser considerados potenciais instrumentos de representação da sociedade civil na busca por mais transparência e de melhor qualidade e ampliação da participação. Nesse sentido, conforme afirmam Meijer *et al.* (2015), a transparência deve fortalecer a competência cívica em toda a comunidade política e ajudar a “reverter” as diferenças existentes na posição da informação entre cidadãos e o Estado.

5. SÍNTESE E DISCUSSÃO DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DOS ATORES ENTREVISTADOS

O significado se constrói simbólica e historicamente na ação, na comunicação e no pensamento humano, e a eles se incorpora. Ele é um desafio sempre renovado.” (ARRUDA, 2002). Ao se admitir que as Representações Sociais se relacionam com a cultura, saberes, ações, pensamentos e práticas de diferentes atores e contextos, também são consideradas as interpretações pessoais na construção social da realidade em análise. A visão holística e integradora advinda das variadas entrevistas se une à teoria, ao referencial teórico-epistemológico e às diferentes interpretações.

Nesse sentido, a transparência se mostra um objeto de estudo interessante para as Representações Sociais, uma vez que, além de ser uma temática contemporânea, é alvo de muitos debates por parte de atores diversos. Sendo assim, na intenção de elucidar esse conjunto de saberes e práticas, através das entrevistas com prefeitos, membros de organizações da sociedade civil, representante de mercado e, também, com atores públicos estaduais relacionados à temática, pode-se pontuar aspectos importantes que possibilitam a reflexão e a construção de novos conhecimentos e visões no contexto de pesquisa e evolução da administração pública.

As Representações Sociais dos prefeitos parecem fundar-se no porte dos municípios e na complexidade de suas administrações. Aliado a isso, a experiência, formação, capacidade e carreira política dos administradores também se mostraram representações significativas em termos de avanços democráticos nos municípios. Através das entrevistas, o que se percebeu foi que quanto maior o porte do município, a complexidade de sua administração e a experiência e capacidade dos prefeitos, mais relevantes são suas preocupações e ações em questões de transparência da informação e participação popular. Assim, nos municípios maiores há mais proatividade dos prefeitos, enquanto nos menores, prevalece uma postura mais defensiva, de estar cumprindo a legislação e estar à disposição para sanar quaisquer necessidades dos cidadãos.

Os grandes municípios apresentaram representações que trazem iniciativas que vão além do exigido pela legislação, apresentando aplicativos, portais de transparência simplificados e iniciativas em parceria com órgãos da sociedade civil. Como exemplo foi citado um aplicativo de ouvidoria, em que o cidadão pode utilizar-se de fotos para fazer algum tipo de reclamação ou sugestão de seu município e pode acompanhar as respostas de seu pedido em tempo real. Também foi citado um portal de transparência simplificado, em que são disponibilizadas informações resumidas, de forma mais simples e direta para o entendimento do cidadão. Enquanto isso, o grupo dos pequenos municípios tem sua representação fundamentada basicamente no cumprimento da legislação. Nos municípios pequenos, ainda, considerando a ausência de iniciativas de promoção da transparência e de potencialização da cidadania, as respostas das entrevistas foram pautadas em aspectos práticos da prefeitura, como obras, escolas e postos de saúde. Fato esse que demonstra a necessidade de maior atenção à transparência pública, vinculando-a, cada vez mais, a serviços utilizados no dia a dia do cidadão.

Ainda com relação às RS dos prefeitos, foi expressa uma preocupação com relação à exclusão social. Especialmente nos municípios menores, os prefeitos se mostraram cientes da ausência de infraestrutura que possibilite o acesso às informações públicas. Então, antes mesmo de se atentar ao problema da compreensão, há de se pensar na presença ou não de estrutura física/material para tanto. Possivelmente, em alguns municípios, a problemática inicia bem antes da preocupação com o entendimento da informação e com a participação popular.

A linguagem e o formato em que as informações são disponibilizadas também se mostraram de crucial importância para que o cidadão esteja interessado nos assuntos de seu município. Mais do que a motivação do indivíduo de acompanhar as informações disponibilizadas, a compreensão daquilo que está nos portais tende a expandir o interesse pela temática. Por parte dos prefeitos, a representação percebida pelos prefeitos de grandes municípios foi a de preocupação e efetivação de ações para alavancar o entendimento do cidadão. Já por parte dos prefeitos de pequenos municípios, a representação foi da importância da temática e, também, da atuação da empresa na disponibilização no formato e linguagem adequados.

Uma questão levantada por um dos prefeitos diz respeito ao cuidado necessário na tentativa de simplificar as informações, com o risco de causar omissões ou incompletudes. Cabe aqui retomar o Paradigma da Complexidade, visto que a simplificação da linguagem citada parece remeter ao contrário da simplificação promovida pelo paradigma disjuntor-redutor, determinista e que menospreza o senso comum. A simplificação das informações integra a comunicação efetiva com capacidade de compreender as demandas dos cidadãos, sendo assim, o uno e o múltiplo, a diversidade e a unidade são possíveis de serem concebidas. As Representações Sociais apresentadas pelos atores públicos estaduais relacionados à temática e membros de organizações da sociedade civil também foram de extrema preocupação com o tema, e, mais do que isso, foram demonstradas ações que comprovam essa atenção.

Tal fato é corroborado por Curtin e Meijer (2006), que evidenciam que prezar por informações mais claras e de fácil acesso pode levar a uma maior aceitação das normas e, por consequência, aumentar a confiança no setor público. A divulgação de informações, assim, tende a reforçar o direito dos cidadãos/sociedade à fiscalização das ações governamentais e a aprimorar a democracia.

Outro aspecto relevante a ser levado em consideração é a Representação Social que os prefeitos possuem dos cidadãos, em que, em geral assuntos pessoais do cidadão prevalecem no lugar do senso de coletividade, de bem comum. E no contexto da transparência essa discussão

toma ainda mais forma, visto que o acompanhamento das informações tende a trazer melhorias para a população como um todo, faz parte do bem comum. Ressalta-se aqui, novamente, o direito do cidadão de expor e lutar por seus interesses e, também, o dever do prefeito em cumprir com suas responsabilidades de divulgação eficiente de informações. Com relação a isso, Guerreiro Ramos (1989) expõe 2 dimensões-chaves que considera importantes para pensar-se a delimitação social, a primeira é a relação entre individual *versus* comunitário, a segunda a relação entre prescrição *versus* ausência de normas. Sobre a primeira dimensão sustenta:

Raramente se pode integrar atualização pessoal e maximização da utilidade, no sentido estritamente econômico. Onde quer que ambas sejam seriamente consideradas como imperativos fundamentais da vida individual e social, é preciso que se delimitem enclaves em que cada uma delas possa ser convincentemente atendida. A maximização da utilidade é incidental, nos sistemas que visam a atualização pessoal e, conversamente, a atualização pessoal é incidental naqueles que visam a maximização da utilidade. Assim, a formulação dos sistemas sociais é, tanto quanto uma ciência, uma arte multidimensional. (GUERREIRO RAMOS, 1981, p. 142)

Assim, todas as entrevistas realizadas com diferentes atores relataram falta de interesse dos cidadãos nos assuntos públicos. Sabe-se que os prefeitos são os atores que de fato possuem a responsabilidade de facilitar a compreensão dos assuntos públicos, mas, como já mencionado, essa falta de interesse pode estar vinculada a motivos materiais ou cognitivos. Se houver motivação pessoal, possivelmente influenciada pelos valores e cultura política, as chances de participação e interação com outros atores se torna maior.

Então, a efetiva preocupação com a participação nas questões públicas se mostrou como uma Representação ainda em construção por parte dos prefeitos, visto que ainda é necessário muito empenho por parte de prefeitos para que a participação seja efetivada. A participação ativa e o estabelecimento de ligações claras entre a sociedade e as organizações públicas locais podem criar um comportamento ético sustentável, por parte dos prefeitos e agentes públicos (ERAKOVICH; WYMAN, 2010), transformando a cultura administrativa local e responsabilizando o governo quanto ao alcance das metas estrategicamente estabelecidas (RUANO, 2015).

Por trás de toda ação aqui descrita, sabe-se que os órgãos públicos municipais contam com empresas especializadas para suporte tecnológico. A Representação Social que se percebeu a respeito da relação dos prefeitos com essas empresas foi de certa passividade das prefeituras em relação àquilo que a empresa oferece para ser disponibilizado nos portais eletrônicos. Apesar disso, a Representação Social da empresa demonstra preocupação com o cumprimento das legislações, além da preocupação com a linguagem e o formato das informações. Essa

relação da empresa com a prefeitura tem o potencial de trazer ainda mais benefícios se bem integrada e focada no objetivo do bem comum. Ressalta-se aqui que o principal responsável pelas informações que são disponibilizadas nos portais é o prefeito e iniciativas podem e devem partir dele para a execução de melhorias. Sendo assim, julga-se importante que os prefeitos não minimizem os desafios da comunicação efetiva e que a empresa cumpra seu papel também focalizando a melhor compreensão das informações por parte da população.

Porém, ao se fazer a mesma análise em âmbito estadual, a relação das mentoras do Portal SC Transferências com a CIASC, órgão responsável pela operacionalização do portal, se mostrou mais proativa, ou seja, todas as ideias e melhorias eram colocadas em prática, desde que apresentadas para os responsáveis técnicos. Da mesma forma com a mentora do Portal de Transparência de SC, que apresentou alto nível de engajamento e proatividade para com as melhorias do portal.

Sabe-se que as realidades estrutural e de pessoal do estado de SC e dos municípios possuem grandes diferenças, porém, a motivação dos servidores se mostra um assunto de extrema relevância no contexto da disponibilização de informações. Então, constata-se que os grupos possuem Representações Sociais construídas por caminhos distintos e crenças diferentes sobre a importância da transparência e da participação do cidadão. Talvez melhor especificado seria dizer que cada pessoa possui uma representação, uma crença única a respeito, e isso impacta na função que é exercida.

Além da importância da motivação, a discricionariedade conferida às auditoras do Portal de Transparência de SC e do Portal SC Transferências revela a importância de conceder poder decisório àqueles que atuam na linha de frente (LIPSKY, 1980; MAY; WINTER, 2009), que aplicam sanções e concedem benefícios (MATLAND, 1995; ELMORE, 1979-80). Entretanto, os processos não foram simples e lineares, questionamentos eram constantemente realizados pelos gestores de cargos mais elevados durante as reuniões de apresentação do desenvolvimento do Portal, o que aponta uma interação entre a dimensão política e técnica, demonstrando a necessidade de negociação e barganha entre os atores (MATLAND, 1995; FISCHER, 2019). Então, a existência de servidores capacitados e proativos se mostra um grande aliado à execução de projetos relevantes.

Ao se tratar de outros atores, julga-se relevante comentar a respeito da Representação Social do membro entrevistado da APREMAVI. O aspecto da motivação foi fortemente percebido durante a conversa, e, com isso, ações relevantes no sentido de dar transparência às ações da Associação e melhorar ainda mais a sua atuação interna e seu relacionamento com o

cidadão. A respeito dos portais de transparência municipais, a opinião do entrevistado é relativa à abrangência, atualização e confiabilidade das informações que são disponibilizadas. Como um exemplo de organização da sociedade civil, o engajamento de seu membro e suas ações de transparência demonstram uma Representação Social extremamente crítica e empenhada com a democracia e com a cidadania.

Além da APREMAVI, o Observatório Social de Rio do Sul e o Observatório Social Estadual se mostraram como atores sociais de grande relevância no contexto da transparência da informação. Suas preocupações em fiscalizar as finanças municipais através dos portais de transparência e em trazer a população para mais perto do poder público auxiliam no aprimoramento de práticas democráticas. A Representação Social acerca da atuação dos Observatórios Sociais foi comumente criticada pela maioria dos prefeitos dos municípios entrevistados. Com exceção de um município que demonstrou ter conhecimento e inclusive apoio a ações do Observatório, os demais fizeram críticas ao enviesamento das ações dos Observatórios Sociais. Vinculados a partidos políticos ou diferentes grupos na cidade, segundo os prefeitos a atuação poderia ser mais proveitosa se alguns aspectos fossem diferentes. Porém, essa Representação Social se mostra contraditória com o que os próprios Observatórios alegam, ou seja, ausência total de vínculos político-partidários e ações exclusivamente com o intuito de melhorar a atuação da gestão pública. Ainda, ressalta-se que a visão de mundo, ideologia e mesmo interesse político dos participantes acaba existindo, mesmo que o membro não esteja filiado a algum partido político. Por outro lado, ainda pode-se destacar a Representação Social daqueles prefeitos de cidades pequenas que sequer sabiam da existência dos Observatórios, demonstrando mais uma vez falta de conhecimento e engajamento para com os assuntos de interesse público.

Ao se tratar da AMAVI a Representação Social que os prefeitos apresentaram foi de uma instituição relevante e com potencial de integração e promoção de ações de incentivo à assuntos relacionados à melhoria da disponibilização de informações. E a respeito da Representação Social da AMAVI sobre a transparência da informação, da mesma forma que o entrevistado citou, os prefeitos também trouxeram a relação das ações de incentivo com os possíveis efeitos da integração entre os prefeitos, que através de trocas de boas práticas poderiam influenciar positivamente a transparência de portais eletrônicos e a participação popular.

Acerca do contexto da pandemia, julga-se relevante citar o projeto Força Tarefa, de iniciativa do Observatório Social do Brasil juntamente com a Rede de Controle, se mostra um

aliado do controle da gestão pública no momento de pandemia de Covid-19. O projeto fez uma análise dos portais de transparência dos 295 municípios de SC sobre contratações emergenciais do Covid-19 quanto à regularidade da divulgação de informações com a Lei 13.979/2020 (dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019) e quanto à completude do portal em relação às orientações expedidas pela Rede de Controle de SC na Nota Técnica 01/2020 (Transparência ativa durante o período da pandemia de COVID-19). A metodologia utilizada possui quatro dimensões: procedimentos licitatórios, dispensa e inexigibilidade, contratos e empenho/pagamento e, dentro dessas dimensões, são 46 itens de informação. Os portais são classificados na seguinte escala de cumprimento: não cumpre, parcial, regular ou total e os resultados variam de 0 a 6, sendo o 0 referente ao não cumprimento e 6 ao cumprimento total. A primeira avaliação foi divulgada no mês de julho e a segunda no mês de outubro de 2020. Na tabela abaixo foram apresentados os dados das duas avaliações referentes aos municípios analisados:

Quadro 3 - Avaliações do Projeto Força Tarefa

| Grupo dos grandes municípios | | |
|-------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | Primeira avaliação | Segunda avaliação |
| G1 | 3,50 - parcial cumprimento | 3 - parcial cumprimento |
| G2 | 1,18 - não cumprimento | 3,30 - parcial cumprimento |
| G3 | 1,75 - não cumprimento | 6 - total cumprimento |
| G4 | 3,84 - parcial cumprimento | 6 - total cumprimento |
| Grupo dos pequenos municípios | | |
| | Primeira avaliação | Segunda avaliação |
| P1 | 0 - não cumprimento | 3 - parcial cumprimento |
| P2 | 0 - não cumprimento | 2,37 - parcial cumprimento |
| P3 | 1,74 - não cumprimento | 0 - não cumprimento |
| P4 | 3 - parcial cumprimento | 2,61 - parcial cumprimento |

Fonte: adaptado de Força Tarefa Cidadã, 2020

Percebe-se que houve um movimento maior por parte do grupo dos grandes municípios de realizarem as adequações sugeridas pelas instituições envolvidas na Força Tarefa, visto que suas pontuações tiveram um aumento maior da primeira para a segunda avaliação se

comparados com o grupo dos pequenos municípios. Vale destacar que a cidade do grupo dos grandes municípios que se destacou nas entrevistas em termos de engajamento e ações de transparência ficou com pontuação ainda a desejar se comparado com os outros de seu grupo, logo, novamente, a representação trazida pelo entrevistado não condiz com os dados apresentados pelo projeto, ou, ainda, se levanta o questionamento sobre o cumprimento da legislação por parte dos demais. Ainda, apesar de a Representação Social apresentada pelos prefeitos ser a de que a legislação estava sendo cumprida, no que diz respeito aos dados da Covid-19 os estudos da Força Tarefa indicam que a maioria dos entrevistados não cumpre o que a legislação exige. Salienta-se, porém, que o projeto foi realizado num momento atípico de pandemia, com adaptações e melhorias sendo feitas a todo momento, e com crescente necessidade de informação. Entretanto, a disponibilização desses dados neste período é possivelmente um reflexo do nível basal de cada prefeitura, ou seja, daquilo que já vinha sendo feito em períodos anteriores. Apesar disso, com base nas entrevistas realizadas, pode-se dizer que há indícios de que a pandemia trouxe avanços no sentido da transparência da informação, mesmo que ínfimos e ainda em processo de construção e aprendizagem.

Considerando o fato de que o estudo da Força Tarefa se refere unicamente aos dados da Covid-19, foram feitas buscas no sentido de encontrar outras instituições que fizessem análises da transparência geral dos municípios catarinenses. Sabe-se da relevância da Escala Brasil Transparente, porém, devido à sua metodologia utilizar amostragem para seleção dos municípios analisados, aqueles que estão sendo estudados estiveram praticamente ausentes das análises da escala. O Ministério Público Federal também possui o Ranking Nacional de Transparência, mas que também não apresenta subsídios suficientes para que alguma afirmação seja feita a respeito dos municípios em estudo.

Apesar disso, ressalta-se o fato de que os *rankings* aqui apresentados, inclusive a operação da Força Tarefa, são embasados em aspectos objetivos do cumprimento da legislação. O presente estudo fez uma análise sob uma perspectiva mais subjetiva, porém, mostra-se relevante que esse tipo de informação seja levada em consideração para que todos os contextos sejam analisados de forma conjunta objetivando a descrição das diferentes Representações Sociais encontradas. Ao se tratar de múltiplos contextos, então, destaca-se a Espiral de Contextualização defendida por Arruda. Assim como o contexto de pandemia foi considerado, o olhar para diferentes atores, suas histórias, culturas, experiências e saberes contribuem para a construção social da realidade. Essa visão engloba contextos estruturais mais amplos, ou seja, a transparência sendo analisada através de diferentes olhares e segmentos da sociedade.

Ainda ao se tratar dos impactos da pandemia de Covid-19 na temática em estudo, e utilizando-se dos ensinamentos de Edgar Morin em sua obra “É hora de mudarmos de via - as lições do coronavírus”, publicada no ano de 2020, o autor enfatiza que o vírus dá origem a uma “megacrise feita de combinações de crises políticas, econômicas, sociais, ecológicas, nacionais, planetárias, que se sustentam mutuamente com componentes, interações e indeterminações múltiplas e interligadas” (p. 21). As lições do coronavírus apresentadas são muitas e de múltiplas faces e implicam na necessidade mudar de via, o que para o autor representa uma reunião de inúmeras iniciativas (vias) que já estão em curso, mas que se mantêm pouco articuladas, no sentido de uma metamorfose civilizatória.

Por meio das entrevistas com os diversos atores pode-se dizer que a transparência, em um contexto mais amplo, não é uma questão apenas tecnológica, mas principalmente de política, de gestão e decisão. Além disso, a contraposição das opiniões e experiências dos atores se mostram como uma alavanca com potencial de aprimorar o cenário democrático. Nota-se a importância de servidores motivados e engajados, tanto nos órgãos públicos, sejam eles municipais ou estaduais, quanto privados e sociais, que tenham conhecimento e disposição para tornar o cenário dos portais de transparência cada vez mais acessível e utilizado para a melhoria do bem público. Além disso, há a necessidade de inclusão e/ou aprimoramento da educação política para capacitar cidadãos e torná-los críticos em favor da boa administração de seus municípios. Assim, o debate em torno da transparência de portais eletrônicos mostra-se em crescimento, aliado a um maior desenvolvimento da democracia.

6 CONCLUSÕES

As teorias e técnicas administrativas no meio público suscitam a pesquisa e conseqüente desenvolvimento de seus variados pilares de sustentação. O objetivo deste estudo foi interpretar as Representações Sociais de prefeitos, de representante de empresa que presta serviços para órgãos públicos e membros de organizações da sociedade civil no que diz respeito aos portais de transparência do Poder Executivo, como parte de um conjunto de estratégias de ampliação da democracia, nos municípios do Alto Vale do Itajaí (Santa Catarina, Brasil). Para tanto, o trabalho apresentou as descrições das Representações Sociais dos atores acima citados e, ainda, as constatações de informantes-chave que atuam com a temática no âmbito estadual em SC.

A Teoria das Representações Sociais, o Paradigma da Complexidade e a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais aliada à coprodução do bem público constituíram a base teórico-epistemológica desta dissertação. As conexões entre essas teorias, o referencial sobre

transparência, cidadania e governo eletrônico e, ainda, os dados coletados através das entrevistas possibilitaram amplas reflexões acerca da temática.

As Representações Sociais dos prefeitos permitem inferir que o perfil dos mesmos no que diz respeito à formação e carreira política está relacionado com o porte e a complexidade de suas administrações. Aqueles com maior experiência, formação mais ampla e carreira longa na vida política demonstraram mais conhecimento e engajamento para a resolução e interpretação das questões públicas. Além disso, suas ações de transparência também estão relacionadas com o porte dos municípios e a complexidade de suas administrações. Quanto maior o município, maiores são as preocupações e engajamento de seus administradores e, também, mais relevantes são as ações no que diz respeito à transparência de portais e participação popular.

Esses atores públicos defenderam a relação entre o entendimento por parte da população das informações que são disponibilizadas e o interesse pela área com a efetiva participação nas discussões e decisões públicas. Os prefeitos ressaltaram a necessidade de inclusão digital da sociedade, atendendo às diferentes realidades sociais, culturais e econômicas. Ainda, notou-se que os prefeitos deslocam suas responsabilidades principalmente de compreensão das informações para os cidadãos, sugerindo maior educação e engajamento. A educação política se mostrou como resposta de todos os entrevistados como uma alternativa futura de aprimoramento do cenário democrático. Porém, ressalta-se que a participação dos cidadãos é de suma importância, mas, para isso, é necessário o envolvimento de ambas as partes envolvidas para que se aprimore os conceitos e práticas democráticas.

Sobre o representante de empresa que presta serviço para órgãos públicos, o que as Representações Sociais permitem afirmar é que há uma relação de dependência entre os municípios com as empresas prestadoras de serviços. Os municípios se mostraram fortemente atrelados àquilo que a empresa oferece como possibilidade de divulgação de informação, e, por outro lado, a empresa se coloca à disposição dos gestores municipais para ampliar o que é divulgado nos meios digitais. Partindo-se da conjuntura da divulgação das informações, a questão da linguagem e do formato desses dados não se apresentou como um tema relevante na empresa, sendo utilizado o senso comum aliado à opinião dos funcionários para deixar os dados da maneira mais simples possível. Essa forma de disponibilização carece de investigação sobre a efetividade de entendimento por parte dos cidadãos, visto que o que é considerado “simples” pela empresa, pode não ser por parte da população. Cabe ressaltar novamente a responsabilidade dos prefeitos de estarem à frente da disponibilização de informações que

caminhem junto com a cidadania e a ampliação da democracia. Ainda, a questão da maior atenção que é dada às auditorias ao invés da preocupação de fato com a compreensão por parte do cidadão se mostrou passível de maior conscientização dos servidores.

Ao se tratar das Representações Sociais de membros de organizações da sociedade civil, o que se percebe é a importância de pessoas engajadas com a causa e dispostas a valorizar o potencial democrático das ferramentas de transparência e participação. Os Observatórios Sociais se mostraram estimuladores da transparência e aliados ao cidadão. Seus inúmeros projetos mostram a preocupação dos mesmos com a acessibilidade e compreensão das informações disponibilizadas visando o melhor exercício da cidadania. Porém, com base nas entrevistas com prefeitos, nota-se que ainda há desconhecimento por parte dos prefeitos e, também, por parte da própria sociedade da existência dessa instituição. Por outro lado, a AMAVI se mostrou uma associação atuante e relevante no contexto da região. Além de possibilitar economia financeira, enriquece a integração entre os municípios e atores no meio público, com potencial de disseminar boas práticas e contribuir para aprofundar valores democráticos. Por fim, a APREMAVI, da mesma forma, representa um exemplo de organização da sociedade civil engajada e preocupada com o cidadão, em disponibilizar suas informações e em trazer o cidadão para perto de suas ações. Logo, as organizações da sociedade civil se mostram capazes de, junto com outros atores, transformar o cenário de transparência de portais e de participação cidadã.

Merecem destaque as Representações Sociais dos atores públicos estaduais relacionados à temática entrevistados neste estudo. As entrevistadas da Secretaria do Estado da Fazenda, responsáveis pela formulação do Portal SC Transferências e pelo Portal de Transparência de SC trouxeram ricos exemplos da importância de servidores qualificados, engajados e motivados a facilitar as relações democráticas entre Estado e sociedade. O fato de irem além daquilo que a legislação exige e de estarem preocupadas com o entendimento por parte do cidadão daquilo que estaria sendo disponibilizado traz à tona a empatia, de estarem se colocando no lugar do cidadão, de estarem preocupadas com o entendimento e uso das informações. Sabe-se que a estrutura do governo do estado em termos de pessoal, tecnologia e recursos é diferente daquela presente nos municípios, mas ainda assim a motivação de servidores possibilita grandes avanços a favor da transparência da informação. Da mesma forma com o Observatório Social do Estado de SC, que também conta com pessoas comprometidas com seu trabalho e com a causa. E, ainda, através da relação com outras instituições mostra sua latente capacidade intelectual e de influência para com o Estado e a sociedade.

Por fim, considerando a complexidade da disponibilização de informações, cabe pensar em alternativas que potencializem o cumprimento das responsabilidades de cada ator e, ainda, incitem melhorias no cenário da transparência e da participação. Uma possibilidade seria a realização de cursos para líderes comunitários, ou também a realização de pesquisas pelas prefeituras com grupos focais com a intenção de facilitar a compreensão das informações que são disponibilizadas nos portais de transparência. Esses cursos poderiam ser voltados ao entendimento de alguma legislação, ao uso e entendimento das informações dos portais eletrônicos, ou, ainda, sobre possíveis instrumentos de participação a serem utilizados e/ou demandados por parte do cidadão. Além disso, apesar de não considerado no presente estudo, julga-se relevante a atuação eficiente de conselhos gestores municipais, visto que são um forte canal de ligação entre a população e o poder público. Cabe também como sugestão a criação de canais de incentivo à participação, através de algum aplicativo ou ferramenta que posicione o poder público e o cidadão de maneira mais próxima. Por fim, considerando a defasagem de educação cívica e de conhecimentos sobre direitos políticos, investimentos em políticas públicas de educação se mostram como um caminho digno de atenção.

As interpretações dos resultados obtidos, quando relacionados com o período de pandemia de Covid-19, mesmo ainda em curso, permitem afirmar que, evidentemente, muitos impactos negativos foram causados, visto que projetos deixaram de ser executados e momentos de troca com cidadãos também tiveram que ser adaptados. Porém, com base nas entrevistas com diferentes atores, pode-se afirmar que há indícios de que o momento de pandemia revele melhorias para o cenário de transparência. A maior utilização de meios digitais, a disponibilização de serviços de forma *online* e a divulgação de dados sobre a Covid-19, também exigidos por lei, se bem aproveitados pelas administrações, podem trazer aprendizados no sentido de melhor eficiência da administração pública.

Novamente ao fazer referência à obra de Morin (2020) a respeito das lições do coronavírus, vale destacar que a crise da democracia que o autor cita como um dos desafios do pós-corona, está relacionada com a propagação digital e que “os dispositivos digitais são ao mesmo tempo instrumentos de liberdade e instrumentos de servidão” (p. 48), logo, seria útil, segundo o autor, favorecer um “despertar dos cidadãos” (p. 64), que implicaria, também, em uma regeneração do pensamento político. Assim, a busca pela globalização implica, então, não só em aspectos tecnológicos e econômicos, mas também no desenvolvimento de laços e cooperações.

Por fim, com base nos dados coletados, interpretados à luz do referencial adotado pode-se caracterizar a integração entre as Representações Sociais como essencial para o desenvolvimento da democracia. A multiplicidade de interações, da mesma forma que defende a coprodução dos bens públicos, aliada à responsabilidade mútua de cada ator, conceito esse relacionado à *accountability*, qualificam o Paradigma da Complexidade, já que superam o saber fragmentado e consideram todas as dimensões interligadas enriquecendo o conhecimento obtido. Assim, as diferentes histórias, culturas e circunstâncias apresentadas pelos atores entrevistados, juntamente com as minhas interpretações possibilitam a construção social da realidade de portais de transparência e cidadania.

De forma geral, dois pontos merecem destaque como particulares da região. Ao se considerar que mesmo os grandes municípios ainda assim são pequenos se comparados com grandes centros do estado ou país, a pesquisa mostrou que ainda existe certa dificuldade de se debater acerca da transparência, seja ela vinculada a gastos ou aspectos do dia a dia do cidadão. Assim, percebe-se ainda uma necessidade de aprimoramento da discussão e ações acerca do tema. Além disso, como segundo ponto, destaca-se a questão da acessibilidade aos atores entrevistados, especialmente no caso dos prefeitos. A importância do contato informal se mostrou como fator primordial de acesso, e talvez essa seja uma característica natural justamente também por serem municípios menores, mas ainda assim merece destaque pela abertura que foi dada.

Esta pesquisa, entretanto, apresenta limitações importantes a serem consideradas. Uma delas é a restrição das entrevistas com apenas alguns municípios da região do Alto Vale do Itajaí, possibilitando uma análise parcial da realidade regional acerca do tema estudado. Além disso, foi entrevistado somente um ator de mercado, carecendo de análises mais robustas sobre esse segmento e sua relação com a administração pública. Também vale salientar a ausência de entrevistas com cidadãos que não possuem vínculo com alguma instituição relacionada à atuação pública, para conhecimentos de suas opiniões a respeito de ações de transparência de seus municípios.

Além disso, a pesquisa foi elaborada durante a pandemia de Covid-19, então, os resultados desta análise podem vir a ser superados por novos fatos jurídicos ou sociopolíticos. Destaca-se, ainda, a dificuldade encontrada, acima daquela considerada basal para o tema, para a coleta de informações concretas e aprofundadas a respeito da relação da transparência e os impactos da pandemia.

Como contribuição final, dentre as possíveis temáticas para futuras pesquisas sobre portais de transparência e cidadania, são sugeridos alguns tópicos que emergiram ao longo desta dissertação e carecem de pesquisas: investigação sobre a acessibilidade para pessoas com deficiência nos *sites* da região em estudo; verificação se de fato os portais cumprem todos os requisitos das legislações através da análise de aspectos técnicos; entrevista com outras empresas semelhantes, com vereadores, acadêmicos, representantes da mídia e com cidadãos sem vínculo com alguma instituição relacionada à atuação pública; análise das informações disponibilizadas pelos Observatórios Sociais e sua atuação para além de entrevista com algum membro e ampliação para outras regiões do estado e, também, para o estado como um todo.

7 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. 2018. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasil: IPEA, Enap, 2018. Cap. 1. Pgs. 23-57.

AGOSTINETO, Raquel Crestani; RAUPP, Fabiano Maury. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos: um estudo em câmaras municipais da grande Florianópolis. **Revista Universo Contábil**, v. 6, n. 3, p. 64-79, 2010.

ALBANO, Cláudio Sonáglio; CRAVEIRO, Gisele da Silva. Lições aprendidas com a utilização de Dados Orçamentários em Formato Aberto: Um estudo exploratório no ecossistema brasileiro. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 6, n. 3, p. 17-27, 2015.

ALBORNOZ, L.A; HERSHMANN, M. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. e-compós. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**. Dez 2006.

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas**. Brasília: Outras Editoras, 2006.

ALHADEFF-JONES, M. The three generations of complexity theories: nuances and ambiguities. **Educational Philosophy and Theory**, vol. 40, n. 1., p. 66-82. Journal compilation. Philosophy of Education Society of Australasia. Published by Blackwell Publishing, 9600 Garsington Road, Oxford, OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA, 2008.

AMAVI. 2020. Disponível em: <<https://www.amavi.org.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

ANDRADE, Rodrigo Gondin de; RAUPP, Fabiano Maury. Transparência do Legislativo local à luz da Lei de Acesso à Informação: evidências empíricas a partir dos maiores municípios brasileiros. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 85-130, 2017.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2012.

ANGELIS, Cristiano Trindade de. Uma proposta de um modelo de inovação e inteligência governamental. **Revista de Administração e Inovação**, v. 10, n. 3, p. 296-324, 2013.

ARAÚJO, Renata Mendes; CAPPELLI, Claudia; LEITE, JCSP. A importância de um Modelo de Estágios para avaliar Transparência. **Revista TCMRJ**, Set, n. 45, p. 97, 2010.

ARRUDA, Angela. As representações sociais: desafios de pesquisa. **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis: EDIJFSC, Especial Temática, p. 09-23, 2002.

ARRUDA, Angela. Despertando do pesadelo: a interpretação. *In*: MOREIRA, A. S. P.; CAMARGO, Brígido V.; JESUÍNO, Jorge C.; NÓBREGA, S. M. (Orgs). **Perspectivas teórico-metodológicas em representações sociais**. 2a. edição. João Pessoa: UFPB/Editora Universitária, p. 229-258, 2005.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p.723-745, set./out. 2002.

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 189-209, 2010.

BBC NEWS BRASIL. **Coronavírus**: por que primeira pessoa infectada no brasil pode nunca ser descoberta. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52334034>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BELLVER, Ana; KAUFMANN, Daniel. Transparenting transparency: initial empirics and policy applications. **The World Bank**, 2005.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015.

BODART, Cristiano; TORRES, Kamille; SILVA, Roniel. Avaliação de Sítios Municipais da Região Metropolitana da Grande Vitória-Es. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, 2015.

BOEIRA, S.L.; INÁCIO, A. E.; STÜRMER, J. Organizational studies and complexity: Stacey and Morin. **Revista de Administração da UFSM**. Santa Maria, vol. 12, n. 2, p. 350-364, 2019. Disponível em < <https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/21668/pdf>>

BONA, Rodrigo; BOEIRA, Sérgio. Observatório social do Brasil e os desafios organizacionais do controle social. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, 2018.

BORGES, Jussara. **Inclusão digital e governo eletrônico: conceitos ligados pelo acesso à informação**. 2005. 212 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal Bahia, Salvador, 2005.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. Two dimensions: Four paradigms. **Sociological paradigms and organizational analysis**, p. 21-37, 1979.

BRAGA, Lamartine Vieira *et al.* O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 05-21, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de maio de 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 de maio de 2000.

BRASIL. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação**. Padrões Web em Governo Eletrônico e-PWG: Cartilha de Redação Web. Brasília: MP, SLTI, 2010. Disponível em: < <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/padros-brasil-e-gov-cartilha-de-redacao-web/download>>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. 1997.

CAMILO, Silvio Parodi Oliveira; MANENTI, Rosana Vieira Alves; YAMAGUCHI, Cristina Keiko. Práticas de governança pública municipal: análise informacional dos sítios eletrônicos em portais de transparência. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 2, p. 8-23, 2018.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr., 1990.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 2, p. 393-417, 2013.

CELLARD, André. A análise documental. In:POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2008.

CENEVIVA, Ricardo, FARAH, Marta Ferreira Santos. **Democracia, avaliação e accountability**: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático.

In: **Encontro de Administração Pública e Governança**, II, 2006, São Paulo. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente – Transparência Passiva**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 11 mar 2021.

COSTA, João Bosco Araújo da. A Ressignificação do Local: o imaginário político brasileiro pós-80. São Paulo em Perspectiva, **Revista da Fundação Seade**, v. 10, n. 3, p.113-118, jul./set., 1996.

CRESWELL, John W. **Projetos de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos**. Trad Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: SAGE, 2010.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Trad Sandra Mallmann da Rosa. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, 2010.

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

CRUZ, Helio Alves da. **Entre o oriente e o ocidente: representações sociais de lideranças da Uni-Yôga em Santa Catarina**. Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Itajaí, Programa de Pós-Graduação em Administração e Turismo, Mestrado Acadêmico em Administração. Itajaí/SC: 155 páginas, 2010.

CURTIN, Deirdre; MEIJER, Albert Jacob. Does transparency strengthen legitimacy?. **Information polity**, v. 11, n. 2, p. 109-122, 2006.

DAMIAN, Ieda Pelógia Martins; MERLO, Edgard Monforte. Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 877-900, 2013.

DASH, Satyabrata; PANI, Subhendu Kumar. E-Governance paradigm using cloud infrastructure: benefits and challenges. **Procedia Computer Science**, v. 85, p. 843-855, 2016.

DUNN, Delmer. Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. In: PRZEWORSKI, A.; SOTOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

DUVEEN, Gerard. Introdução - o poder das ideias. In: MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ELMORE, Richard F. Backward mapping: Implementation research and policy decisions. **Political science quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979.

ERAKOVICH, Rod; WYMAN, Sherman. The Imperative for Building Value Reciprocity Between Society and City Hall: Implications for Local Government Ethics Building in Serbia and Montenegro. **International Journal of Public Administration**, v. 33, n. 10, p. 499-507, 2010.

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

FIGUEIREDO, Vanuza Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 6, n. 1, 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, v. 84, p. 65-94, 2011.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à Pesquisa Qualitativa**. Trad. Sandra Netz. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

FONSECA, Francisco César Pinto da *et al.* Informação, Accountability e Controle Social–Análise das Contradições entre Pressupostos da Democracia e Realidade nas Políticas Públicas nas Represas Billings e Guarapiranga. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

FRANÇA FILHO. Genauto Carvalho de. Decifrando a noção de Paraeconomia em Guerreiro Ramos: a atualidade de sua proposição. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, no. 52, p. 175-197, jan./mar. 2010.

FREIRE, Gustavo Henrique de Araújo. Construção participativa de instrumento de política pública para gestão e acesso à informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 13, n. 3, p. 195-207, 2008.

FREIRE, André Pimenta; CASTRO, Mário de; FORTES, Renata Pontin de Mattos. Acessibilidade dos sítios web dos governos estaduais brasileiros: uma análise quantitativa entre 1996 e 2007. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 395-414, 2009.

FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 869-888, 2014.

FISCHER, Sulivan Desirée. **Implementação de Políticas Públicas: Autonomia e Democracia-Teoria e Prática**. Editora Appris, 2019.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357-378, 2013.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In Godoi, Christiane Kleinübing; Bandeira-de-Mello, Rodrigo; Silva, Anielson Barbosa da (Org). **Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais – paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In Godoi, Christiane Kleinübing; Bandeira-de-Mello, Rodrigo; Silva, Anielson Barbosa da (Org). **Pesquisa Qualitativa em estudos organizacionais – paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista debates**, v. 6, n. 3, p. 97, 2012.

GUARESCHI, Pedrinho A. Psicologia social e representações sociais: avanços e novas articulações. In: GUARESCHI, Pedrinho A; VERONESE, Marília Veríssimo (orgs.). **Psicologia do cotidiano: representações sociais em ação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. 1. ed. Rio de Janeiro, FGV, 1981.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **Handbook of qualitative research**, v. 2, n. 163-194, p. 105, 1994.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 41, n. 2, p. 31-45, 2001.

HOFFMANN, Micheline Gaia *et al.* Fatores Condicionantes à inovação: Aproximação ao estado da arte por meio da bibliometria e da revisão sistemática. **Revista Pretexto**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 11-27, 2016.

IPM. **Sobre a IPM**. 2020. Disponível em: <<https://www.ipm.com.br/ipm-sistemas/>>. Acesso em; 17 mar. 2020.

JODELET, Denise. Representações Sociais: um domínio em expansão. In: JODELET, D. (Org.). **Representações Sociais**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

JODELET, Denise. O movimento de retorno ao sujeito e a abordagem das representações sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, no. 3, semestral, p. 679-712, set. 2009.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência. Informação pública em rede e a concretização dos direitos sociais: a experiência dos municípios gaúchos. **Revista Quaestio Iuris**, v. 8, n. 4, p. 2651-2669, 2015.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service. **Russell Sage Foundation**, 1980.

LOPES, Marta Julia Marques; BUENO, André Luis Machado. Saúde Pública é...: permanências e modernidades nas representações de universitários. **Saúde Soc**. São Paulo, v. 16, no. 3, p. 92-101, 2007.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012.

MARENGO, Sabrina Trejes; DIEHL, Carlos Alberto. A possibilidade do controle social mediante o acesso a informações em sites dos municípios gaúchos. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 3, 2011.

MARTELLI, Cristina. A point of view on new education for smart citizenship. **Future Internet**, v. 9, n. 1, p. 4, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAY, Peter J.; WINTER, Søren C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 453-476, 2009.

MEIJER, Albert; HART, Paul; WORTHY, Ben. Assessing government transparency: an interpretive framework. **Administration & Society**, v. 50, n. 4, p. 501-526, 2015.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010.

MELO DIAS, Diego, VITÓRIO GUIMARÃES, Maria da Glória. Avaliação da capacitação profissional na Prefeitura de Manaus. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, ano 2016.

MERRIAM, Sharan B. Qualitative Research and Case Study Applications in Education. Revised and Expanded from "Case Study Research in Education". **Jossey-Bass Publishers**, 350 Sansome St, San Francisco, CA 94104, 1998.

MEZZAROBA, Mariana Pessini *et al.* Acessibilidade em portais de Governo Eletrônico do Poder Judiciário. **InfoDesign-Revista Brasileira de Design da Informação**, v. 13, n. 1, p. 93-106, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking Nacional da Transparência**. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/o-projeto-new>. Acesso em 11 mar 2021.

MONTEIRO LEONNEL, André Costa *et al.* Limites e Possibilidades da Interação Sociopolítica entre Sociedade e Câmara dos Deputados pelo Portal Eletrônico e-Democracia. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 3, 2018.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 5. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

MORIN, Edgar. **É hora de mudarmos de via as lições do coronavírus**. São Paulo: Bertrand, 2020.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais: investigações em psicologia social**. Petrópolis: Vozes, 2015.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Força Tarefa Cidadã**. Disponível em: <https://osbrasil.org.br/forcatarefa/>. Acesso em: 7 dez. 2020.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. **Quem somos**. Disponível em: <https://osriodosul.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

OLIVEIRA, Marilina Freitas; BORGES, Jussara; JAMBEIRO, Othon. **Estudo dos portais de governo municipal de Salvador (prefeitura e câmara de vereadores) como provedor de informação**. In: **Encontro Nacional de Ciência da Informação**. 2005.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RAMINELLI, Francieli Puntel. O Direito ao Acesso à Informação na Construção da Democracia Participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de Justiça no Facebook. **Sequência (Florianópolis)**, n. 69, p. 159-182, 2014.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

OPAS/OMS. **Folha informativa Covid** - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 22 dez. 2020.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. **O que faz o governo municipal no Brasil? realizações, tendências e perspectivas**. In: **Encontro da ANPAD, XXIV**, 2000, Florianópolis. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2000.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador**. In: **Encontro de Administração Pública e Governança, I**, 2004, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Anpad, 2004.

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

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 43, n.6, p.1343-1368, nov./dez. 2009.

PIRES, Alexandre Kalil. **Gestão pública e desenvolvimento**. v. 6. Brasília: Ipea, 2011

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2008.

PORWOL, Lukasz; OJO, Adegboyega; BRESLIN, John G. An ontology for next generation e-Participation initiatives. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 583-594, 2016.

PLATT NETO, O. A. *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar., 2007.

PRADO, Otávio. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

PRATA, Nilson Vidal. **Informação e democracia deliberativa: um estudo de caso de participação política na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

RAMPELOTTO, Alexandre; LÖBLER, Mauri Leodir; VISENTINI, Monize Sâmara. Avaliação do sítio da Receita Federal do Brasil como medida da efetividade do governo eletrônico para o cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 959-984, 2015.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE.br**, v. 9, n. 1, p. 116-138, 2011.

RAUPP, Fabiano Maury. **Construindo a accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos**. 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antônio Gomes de. Portais Eletrônicos de Câmaras Localizadas em Pequenos Municípios Catarinenses: Murais Eletrônicos ou Promotores de Construção da Prestação de Contas, Transparência e Participação?. **Pensar Contábil**, v. 14, n. 53, 2012.

RAUPP, Fabiano Maury; DE PINHO, José Antonio Gomes. Possibilidades de Participação no Legislativo Municipal por meio de Portais Eletrônicos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 61, 2012.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração** (São Paulo), v. 48, n. 4, p. 770-782, 2013.

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Prestação de contas nos portais eletrônicos de assembleias legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à Informação. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 15, n. 1, 2014.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 38, p. 171-185, 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho *et al.* Transparência como elemento da coprodução na pavimentação de vias públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, 2019.

RUANO, José Manuel. Local strategic planning in Spain. A case study. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, v. 11, n. SI, p. 71-85, 2015.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 25, p. 29-43, set./dez., 2002.

RUIJER, Erna *et al.* Open data work: understanding open data usage from a practice lens. **International Review of Administrative Sciences**, v. 86, n. 1, p. 3-19, 2020.

SÁ, Celso Pereira de. Representações Sociais: o conceito e o estado atual da teoria. In: SPINK, Mary Jane P. (org.). **O conhecimento no cotidiano: as representações sociais na perspectiva da psicologia social**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SALM, José Francisco. Coprodução de bens e serviços públicos. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, p. 42-44, 2014.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2007.

SANTOS, Leonardo Tadeu dos; PINTO, Juliana de Fátima. E-LEGISLATIVO: experiências de municípios mineiros. **Revista Foco**, v. 9, n. 1, p. 268-292, 2016.

SANTOS, Micheli dos; VISENTINI, Monize Sâmara. Elaboração de um ranking da transparência e compreensão das práticas de gestão de municípios integrantes do COREDE Missões-RS. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, 2018.

SANTOS, Paloma Maria *et al.* Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 721-744, 2013.

SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Processos de gestão do conhecimento fomentados pelos portais de governo. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 6, n. 2, p. 48-79, 2016.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. **Org-Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 8, n. 3, 2011.

SCHOMMER, Paula Chies *et al.* Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1375-1400, 2015.

SILVA, Rosane Leal da; RUE, Leticia Almeida de la. A acessibilidade nos sites do Poder Executivo estadual à luz dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 315-336, Apr. 2015.

SILVEIRA, H. F. R. Internet, governo e cidadania. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 2, p. 80-90, maio/ago. 2001.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; NUNES, Andréia Regina. Transparência e controle social de políticas públicas: efetivação da cidadania e contribuição ao desenvolvimento. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, v. 4, n. 3, p.83-96, fev., 2016.

SPINK, Mary Jane. O estudo empírico das Representações Sociais. In: SPINK, Mary Jane. (org.). **O conhecimento no cotidiano: as representações sociais na perspectiva da psicologia social**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

STAROSCKY, E. A. *et al.* A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. **REUNA**, v. 19, n. 1, p. 29–52, 2014.

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do Estado e a gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 84-103, 1997.

VAZ, José Carlos. **Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação**. Tese (Doutorado em Administração) – Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIANA DE SOUZA, Fabia Jaiany *et al.* Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 3, p. 94-113, 2013.

ZURRA, Rômulo Jose de Oliveira *et al.* E-legislative and Accountability: The Case of Brazil. **Mediterranean Journal of Social Sciences**, v. 4, n. 11, p. 590, 2013.

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - PREFEITOS

1. Você poderia falar um pouco sobre sua história pessoal, carreira profissional e também sobre o(s) cargo(s) atual(is)?
2. O que lhe motivou a ser prefeito?
3. O quão presente está o tema transparência e participação nas ações da prefeitura? Quais ações são feitas nesse sentido?
4. Como você vê a questão/objetivo da transparência dos portais eletrônicos? Considera que as ações do município são satisfatórias?
5. Qual o público-alvo dos portais eletrônicos?
6. Qual é o servidor geralmente encarregado para alimentar os portais? E quem determina o que será publicado? Você concorda com a responsabilidade dessa forma?
7. Quais os passos para que a informação seja disponibilizada no portal?
8. Existem critérios para decidir o que será publicado (além do previsto em lei)? Como é tomada essa decisão?
9. Existe alguma informação que hoje não é publicada e que você acha que deveria ser? Qual e por quê?
10. De que forma se dá a preocupação com a linguagem e formato daquilo que é disponibilizado?
11. Existe alguma avaliação interna do portal? Como ela acontece?
12. Existe algum controle de quantidade de pessoas que acessam o portal eletrônico? Como se dá esse controle? O que esses números significam?

13. No seu ponto de vista, o que deveria ser alterado para maximizar a transparência?
14. Que outros meios além dos portais eletrônicos são ou poderiam ser utilizados no sentido da transparência e da participação?
15. Do seu ponto de vista, o que leva o cidadão a pesquisar no governo eletrônico? Você acha que o cidadão confia na informação que é disponibilizada? Por quê?
16. As informações disponibilizadas nos portais de transparência são suficientes para que a população se sinta informada e ativa na administração pública?
17. Na sua opinião tem-se alguma preocupação com a cidadania? Com o real entendimento por parte da população das informações que são publicadas?
18. Como você vê a participação do cidadão nas decisões públicas? Quais mecanismos a população e o poder público poderiam utilizar para ampliar a participação?
19. Como você e/ou a Prefeitura buscam informações sobre os cidadãos, suas expectativas, sobre os recursos e indicadores das políticas sobre as quais toma decisões?
20. As informações disponibilizadas nos portais de transparência estaduais e/ou federais são suficientes para que a Prefeitura faça análises e tome decisões? O formato é adequado?
21. Quais as maiores dificuldades ou desafios da Prefeitura relacionados com a transparência da informação?
22. Além da Prefeitura, quais atores/iniciativas você considera que possam ser responsáveis conjuntamente por essa promoção de transparência e cidadania? Como eles cooperam?
23. Qual a sua opinião sobre SC e/ou sobre a região do Alto Vale do Itajaí no que diz respeito a esse assunto?

24. Como você vê a atuação dos Observatório Social? Considera relevante implantar um no município?

25. A Prefeitura tem contrato com alguma empresa que presta serviços de tecnologia, mantenha o portal, ou serviços voltados para divulgação e tratamento de informações?

26. Como você vê a questão das redes sociais no quesito transparência e participação?

PANDEMIA

1. Você poderia relatar alguns impactos da pandemia nas ações do OS (rotina, repasse de informações, prestação de serviços)?

2. Na sua opinião, a pandemia afetou o cenário de transparência? De que forma?

3. Esse cenário seria provisório, ou as mudanças irão perdurar?

PARTE FINAL

1. A partir do seu ponto de vista, a pesquisa abordou o tema de forma abrangente? Existem pontos que você acredita que deveriam ter sido investigados e não foram questionados na pesquisa? Existe algum relato adicional que você gostaria de acrescentar sobre o tema?

APÊNDICE B - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - EMPRESA

1. Você poderia falar um pouco sobre sua história pessoal, carreira profissional e também sobre o(s) cargo(s) atual(is)?

2. Quais são as principais atividades exercidas pela empresa?

3. Qual a relação da empresa com os órgãos públicos? Como é feita a contratação?

4. Qual é a demanda mais recorrente, o que é mais pedido, em termos de serviços para órgãos públicos?

5. Como você vê a questão/objetivo da transparência dos portais eletrônicos? Considera que as ações dos municípios são satisfatórias?
6. Qual o principal serviço prestado nesse sentido para os órgãos públicos?
7. Como a empresa busca informações sobre suas demandas, os cidadãos, prefeituras, suas expectativas e sobre os portais eletrônicos?
8. São feitas avaliações dos portais para sugerir serviços e melhorias? De que forma? Com que frequência?
9. Como é a aceitação de novas ideias (além do “normal”) e melhorias por parte do poder público?
10. De que forma se dá a preocupação (por parte da empresa e das demandas dos clientes) em disponibilizar informações de forma acessível e de aumentar a cidadania (linguagem e formato das informações)?
11. Na sua opinião, as prefeituras em geral, tem alguma preocupação com a cidadania? Com o real entendimento por parte da população das informações que são publicadas?
12. Do seu ponto de vista, o que leva o cidadão a pesquisar no governo eletrônico? Você acha que o cidadão confia na informação que é disponibilizada? Por quê?
13. As informações disponibilizadas nos portais de transparência são suficientes para que a população se sinta informada e ativa na administração pública?
14. Como você vê a participação do cidadão nas decisões públicas? Quais mecanismos a população e o poder público poderiam utilizar para ampliar a participação?
15. Que outros meios além dos portais eletrônicos são ou poderiam ser utilizados no sentido da transparência e da participação?

16. Qual a proposta mais inovadora feita até hoje com relação à transparência da informação? De quem ela partiu?

17. De que forma que a empresa poderia propiciar o aumento da cidadania, da participação popular?

18. Quais as maiores dificuldades ou desafios da empresa relacionados com a transparência da informação?

19. Além da empresa, quais atores/iniciativas você considera que possam ser responsáveis conjuntamente por essa promoção de transparência e cidadania? Como eles cooperam?

20. Como você vê o futuro da relação da empresa com os órgãos públicos?

21. Como você vê o futuro da transparência dos portais eletrônicos? E com relação a participação da população?

22. Qual a sua opinião sobre SC e/ou sobre a região do Alto Vale do Itajaí no que diz respeito a esse assunto?

23. Como você vê a atuação dos OS? Considera relevante implantar um no município?

PANDEMIA

1. Você poderia relatar alguns impactos da pandemia nas ações do OS (rotina, repasse de informações, prestação de serviços)?

2. Na sua opinião, a pandemia afetou o cenário de transparência? De que forma?

3. Esse cenário seria provisório, ou as mudanças irão perdurar?

PARTE FINAL

1. A partir do seu ponto de vista, a pesquisa abordou o tema de forma abrangente? Existem pontos que você acredita que deveriam ter sido investigados e não foram questionados na pesquisa? Existe algum relato adicional que o Sr. gostaria de acrescentar sobre o tema?

APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - OBSERVATÓRIO SOCIAL

1. Você poderia falar um pouco sobre sua história pessoal, carreira profissional e também sobre o(s) cargo(s) atual(is)?

2. Você atua como voluntário? Ou qual o regime de contratação? Se voluntário, o que é ser voluntário do OS para você?

3. O OS faz “investigações” somente no município de Rio do Sul, ou no Alto Vale do Itajaí? E as ações, são voltadas só pra Rio do Sul ou para outros municípios?

4. Qual a composição atual do Observatório Social de Rio do Sul? (as pessoas são também de outras cidades?)

5. Qual a representatividade de indivíduos voluntários da sociedade hoje no OS de Rio do Sul? Há participação? Como ela ocorre?

6. Com que periodicidade ocorrem os encontros? Como são definidas as pautas?

7. Você acha que a população em geral sabe sobre a existência e papel do OS? Existe alguma ação voltada para essa divulgação?

8. Qual a representatividade do tema transparência e participação dentro do OS?

9. Como você vê a questão/objetivo da transparência dos portais eletrônicos? Considera que no geral, as ações desenvolvidas são satisfatórias?

10. Qual o público-alvo dos portais eletrônicos?

11. Vi no *site* a preocupação de vocês a respeito de melhorias em portais eletrônicos, que tipo de melhorias são sugeridas? Com base no que?
12. Vocês se baseiam em legislação? De que forma medem o entendimento das informações?
13. Com que frequência são feitas essas visitas aos portais? E com que frequência o OS faz as sugestões e/ou ações?
14. Você acredita que o OS é suficiente na fiscalização das ações? E o que você acha que poderia ser feito para melhorar as ações?
15. Você acha que seria viável que outros municípios da região façam adesão ao OS?
16. No seu ponto de vista, o que deveria ser alterado para maximizar a transparência?
17. De que forma o OS contribui para a melhoria da transparência da gestão pública?
18. Há algum exemplo em que a transparência foi maximizada ou a cidadania ampliada por meio do OS?
19. Há alguma ação do OS de mobilização ou conscientização da população para assuntos referentes a participação?
20. Que outros meios além dos portais eletrônicos são ou poderiam ser utilizados no sentido da transparência e da participação?
21. Vi que tem uma ouvidoria do OS, saberia me dizer quais as principais temáticas que aparecem? Como se lida com elas? É dado retorno?
22. Sobre os conselhos municipais e associações de bairro, como funcionam as ações do OS?
23. Do seu ponto de vista, o que leva o cidadão a pesquisar no governo eletrônico? Você acha que o cidadão confia na informação que é disponibilizada? Por quê?

24. As informações disponibilizadas nos portais de transparência são suficientes para que a população se sinta informada e ativa na administração pública?
25. Na sua opinião tem-se alguma preocupação com a cidadania? Com o real entendimento por parte da população das informações que são publicadas?
26. Como você vê a participação do cidadão nas decisões públicas? Quais mecanismos a população e o poder público poderiam utilizar para ampliar a participação?
27. Como o OS busca informações sobre os cidadãos, suas expectativas, sobre os recursos e indicadores das políticas sobre as quais toma decisões?
28. As informações disponibilizadas nos portais de transparência são suficientes para que o OS faça análises? O formato é adequado?
29. Quais as maiores dificuldades ou desafios do OS relacionados com a transparência da informação?
30. Além do OS, quais atores/iniciativas você considera que possam ser responsáveis conjuntamente por essa promoção de transparência e cidadania? Como eles cooperam?
31. Qual a sua opinião sobre SC e/ou sobre a região do Alto Vale do Itajaí no que diz respeito a esse assunto?
32. Há algum trabalho para os municípios do Alto Vale do Itajaí?
33. Como é a relação do OS com as prefeituras? Como são feitas as sugestões? As prefeituras fazem solicitações?
34. Existe algum outro meio além do *site*, *Instagram* e *Facebook* para que a população tome conhecimento das ações do OS? Percebe-se alguma diferença no quesito participação popular entre os canais?

b. Além dos canais institucionais, os membros fazem uso de canais pessoais para divulgar as informações do OS? Há alguma constatação com relação a isso?

PANDEMIA

1. Você poderia relatar alguns impactos da pandemia nas ações do OS (rotina, repasse de informações, prestação de serviços)?

2. Na sua opinião, a pandemia afetou o cenário de transparência? De que forma?

3. Esse cenário seria provisório, ou as mudanças irão perdurar?

PARTE FINAL

1. A partir do seu ponto de vista, a pesquisa abordou o tema de forma abrangente? Existem pontos que você acredita que deveriam ter sido investigados e não foram questionados na pesquisa? Existe algum relato adicional que você gostaria de acrescentar sobre o tema?

APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - AMAVI

ENTREVISTA - PARTE GERAL

1. Você poderia falar um pouco sobre sua história pessoal, carreira profissional e também sobre o(s) cargo(s) atual(is)?

2. Como você vê a questão/objetivo da transparência dos portais eletrônicos? Considera que no geral, as ações desenvolvidas são satisfatórias?

3. Qual que você considera o principal público-alvo dos portais eletrônicos?

4. Antes de ingressar no seu cargo, ou mesmo durante sua atuação, você visitava *sites* de Prefeituras e portais de transparência para obter algum tipo de informação?

5. Do seu ponto de vista, o que leva o cidadão a pesquisar no governo eletrônico? Você acha que o cidadão confia na informação que é disponibilizada? Por quê?

6. As informações disponibilizadas nos portais de transparência são suficientes para que a população se sinta informada e ativa na administração pública?
7. Na sua opinião tem-se alguma preocupação com a cidadania? Com o real entendimento por parte da população das informações que são publicadas?
8. Como você vê a participação do cidadão nas decisões públicas? Quais mecanismos a população e o poder público poderiam utilizar para ampliar a participação?
9. No seu ponto de vista, o que deveria ser alterado para maximizar a transparência?
10. Quais atores/iniciativas você considera que possam ser responsáveis conjuntamente por essa promoção de transparência e cidadania? Como eles cooperam?
11. Qual a sua opinião sobre SC e/ou sobre a região do Alto Vale do Itajaí no que diz respeito a esse assunto?
12. As informações disponibilizadas nos portais governamentais municipais/estaduais são suficientes para que a AMAVI exerça suas atividades? O formato é adequado?
13. Quais as maiores dificuldades ou desafios da AMAVI relacionados com a transparência da informação?
14. Qual a periodicidade das reuniões com os prefeitos? E como são definidos os assuntos a serem tratados?
15. Os prefeitos demonstram alguma preocupação/dúvida com relação à transparência de portais eletrônicos?
16. A AMAVI tem alguma ação que envolva a transparência dos portais eletrônicos, que vise melhorias na gestão pública?

17. Há algum exemplo em que a transparência foi maximizada ou a cidadania ampliada por meio da AMAVI?
18. Vi no *site* a existência de diversos colegiados. Como eles funcionam? Há a participação da população?
19. Como a AMAVI busca informações sobre os cidadãos, suas expectativas, sobre os recursos e indicadores das políticas sobre as quais toma decisões?
20. Qual o contato da AMAVI com o cidadão? Existem ações em prol do cidadão?
21. De que forma que a AMAVI poderia propiciar o aumento da cidadania e da participação popular?
22. De que forma que são repassadas as informações aos prefeitos e à sociedade?
23. Existe algum outro meio além do *site*, *Instagram* e *Facebook* para que a população tome conhecimento das ações da AMAVI? Percebe-se alguma diferença no quesito participação popular entre os canais?
24. Além dos canais institucionais, os membros fazem uso de canais pessoais para divulgar as informações da AMAVI? Há alguma constatação com relação a isso?

PANDEMIA

1. Você poderia relatar alguns impactos da pandemia nas ações da AMAVI (rotina, repasse de informações, prestação de serviços)?
2. Na sua opinião, a pandemia afetou o cenário de transparência? De que forma?
3. Esse cenário seria provisório, ou as mudanças irão perdurar?

PARTE FINAL

1. A partir do seu ponto de vista, a pesquisa abordou o tema de forma abrangente? Existem pontos que você acredita que deveriam ter sido investigados e não foram questionados na pesquisa? Existe algum relato adicional que você gostaria de acrescentar sobre o tema?

APÊNDICE E - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - APREMAVI

1. Você poderia falar um pouco sobre sua história pessoal, carreira profissional e também sobre o(s) cargo(s) atual(is)?

2. Como você vê a questão/objetivo da transparência dos portais eletrônicos? Considera que no geral, as ações desenvolvidas são satisfatórias?

3. Do seu ponto de vista, o que leva o cidadão a pesquisar no governo eletrônico? Você acha que o cidadão confia na informação que é disponibilizada? Por quê?

4. As informações disponibilizadas nos portais de transparência são suficientes para que a população se sinta informada e ativa na administração pública?

5. Na sua opinião tem-se alguma preocupação com a cidadania? Com o real entendimento por parte da população das informações que são publicadas?

6. Como você vê a participação do cidadão nas decisões públicas? Quais mecanismos a população e o poder público poderiam utilizar para ampliar a participação?

7. No seu ponto de vista, o que deveria ser alterado para maximizar a transparência?

8. Que outros meios além dos portais eletrônicos são ou poderiam ser utilizados no sentido da transparência e da participação?

9. Quais atores/iniciativas você considera que possam ser responsáveis conjuntamente por essa promoção de transparência e cidadania? Como eles cooperam?

10. Qual a sua opinião sobre SC e/ou sobre a região do Alto Vale do Itajaí no que diz respeito a esse assunto?

11. Poderia me falar um pouco sobre a APREMAVI, suas ações e objetivos?
12. Qual a relação da APREMAVI com o governo e instituições públicas?
13. Como se dá a participação do cidadão nos projetos da APREMAVI?
14. Existe alguma transparência das informações ambientais?
15. A APREMAVI tem alguma ação que envolva a transparência dos portais eletrônicos?

PANDEMIA

1. Você poderia relatar alguns impactos da pandemia nas ações da APREMAVI (rotina, repasse de informações, prestação de serviços)?
2. Na sua opinião, a pandemia afetou o cenário de transparência? De que forma?
3. Esse cenário seria provisório, ou as mudanças irão perdurar?

PARTE FINAL

1. A partir do seu ponto de vista, a pesquisa abordou o tema de forma abrangente? Existem pontos que você acredita que deveriam ter sido investigados e não foram questionados na pesquisa? Existe algum relato adicional que você gostaria de acrescentar sobre o tema?

APÊNDICE F - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS - PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE SC

1. Você poderia falar um pouco sobre sua história pessoal, carreira profissional e também sobre o(s) cargo(s) atual(is)?
2. Poderia falar um pouco sobre como se deu a reformulação do Portal da Transparência do Estado sob sua coordenação?
3. O quão presente está o tema transparência e participação nas ações do estado?

4. Como você vê a questão/objetivo da transparência dos portais eletrônicos? Considera que as ações do estado são satisfatórias?
5. Qual é o servidor geralmente encarregado para alimentar os portais? E quem determina o que será publicado? Você concorda com a responsabilidade dessa forma?
6. Quais os passos para que a informação seja disponibilizada no portal?
7. Existem critérios para decidir o que será publicado (além do previsto em lei)? Como é tomada essa decisão?
8. Existe alguma informação que hoje não é publicada e que você acha que deveria ser? Qual e por quê?
9. De que forma se dá a preocupação com a linguagem e formato daquilo que é disponibilizado?
10. Existe alguma avaliação interna do portal? Como ela acontece?
11. Existe algum controle de quantidade de pessoas que acessam o portal eletrônico? Como se dá esse controle? O que esses números significam?
12. No seu ponto de vista, o que deveria ser alterado para maximizar a transparência?
13. Que outros meios além dos portais eletrônicos são ou poderiam ser utilizados no sentido da transparência e da participação?
14. Do seu ponto de vista, o que leva o cidadão a pesquisar no governo eletrônico? Você acha que o cidadão confia na informação que é disponibilizada? Por quê?
15. As informações disponibilizadas nos portais de transparência são suficientes para que a população se sinta informada e ativa na administração pública?

16. Na sua opinião tem-se alguma preocupação com a cidadania? Com o real entendimento por parte da população das informações que são publicadas?

17. Como você vê a participação do cidadão nas decisões públicas? Quais mecanismos a população e o poder público poderiam utilizar para ampliar a participação?

18. Como você e/ou o estado buscam informações sobre os cidadãos, suas expectativas, sobre os recursos e indicadores das políticas sobre as quais toma decisões?

19. As informações disponibilizadas nos portais de transparência estaduais e/ou federais são suficientes para que a Prefeitura faça análises e tome decisões? O formato é adequado?

20. Quais as maiores dificuldades ou desafios da Prefeitura relacionados com a transparência da informação?

21. Além da Prefeitura, quais atores/iniciativas você considera que possam ser responsáveis conjuntamente por essa promoção de transparência e cidadania? Como eles cooperam?

22. Qual a sua opinião sobre SC e/ou sobre a região do Alto Vale do Itajaí no que diz respeito a esse assunto?

23. Qual a relação com o CIASC?

PANDEMIA

1. Você poderia relatar alguns impactos da pandemia nas ações do estado (rotina, repasse de informações, prestação de serviços)?

2. Na sua opinião, a pandemia afetou o cenário de transparência? De que forma?

3. Esse cenário seria provisório, ou as mudanças irão perdurar?

PARTE FINAL

1. A partir do seu ponto de vista, a pesquisa abordou o tema de forma abrangente? Existem pontos que você acredita que deveriam ter sido investigados e não foram questionados na pesquisa? Existe algum relato adicional que você gostaria de acrescentar sobre o tema?

APÊNDICE G - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS – OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SC

1. Você poderia falar um pouco sobre sua história pessoal, carreira profissional e também sobre o(s) cargo(s) atual(is)?

2. Como funcionam as investigações do Observatório Social? Qual o contato com os municípios?

3. Qual a representatividade de indivíduos voluntários da sociedade hoje no OS? Há participação? Como ela ocorre?

4. Com que periodicidade ocorrem os encontros? Como são definidas as pautas?

5. Você acha que a população em geral sabe sobre a existência e papel do OS? Existe alguma ação voltada para essa divulgação?

6. Qual a representatividade do tema transparência e participação dentro do OS?

7. Como você vê a questão/objetivo da transparência dos portais eletrônicos? Considera que no geral, as ações desenvolvidas são satisfatórias?

8. Como funcionam as sugestões de melhorias, a atuação em geral do OS com relação aos portais eletrônicos?

9. Vocês se baseiam em legislação? De que forma medem o entendimento das informações?

10. Com que frequência são feitas essas visitas aos portais? E com que frequência o OS faz as sugestões e/ou ações?

11. Você acredita que o OS é suficiente na fiscalização das ações? E o que você acha que poderia ser feito para melhorar as ações?
12. Você acha que seria viável que outros municípios da região façam adesão ao OS? Por que hoje ainda poucas cidades possuem OS? Qual a “dificuldade”?
13. De que forma o OS contribui para a melhoria da transparência da gestão pública?
14. Há algum exemplo em que a transparência foi maximizada ou a cidadania ampliada por meio do OS?
15. Há alguma ação do OS de mobilização ou conscientização da população para assuntos referentes a participação?
16. Que outros meios além dos portais eletrônicos são ou poderiam ser utilizados no sentido da transparência e da participação?
17. Sobre os conselhos municipais e associações de bairro, como funcionam as ações do OS?
18. Do seu ponto de vista, o que leva o cidadão a pesquisar no governo eletrônico? Você acha que o cidadão confia na informação que é disponibilizada? Por quê?
19. As informações disponibilizadas nos portais de transparência são suficientes para que a população se sinta informada e ativa na administração pública?
20. Na sua opinião tem-se alguma preocupação com a cidadania? Com o real entendimento por parte da população das informações que são publicadas?
21. Como você vê a participação do cidadão nas decisões públicas? Quais mecanismos a população e o poder público poderiam utilizar para ampliar a participação?
22. Como o OS busca informações sobre os cidadãos, suas expectativas, sobre os recursos e indicadores das políticas sobre as quais toma decisões?

23. As informações disponibilizadas nos portais de transparência são suficientes para que o OS faça análises? O formato é adequado?
24. Quais as maiores dificuldades ou desafios do OS relacionados com a transparência da informação?
25. Além do OS, quais atores/iniciativas você considera que possam ser responsáveis conjuntamente por essa promoção de transparência e cidadania? Como eles cooperam?
26. Qual a sua opinião sobre SC e/ou sobre a região do Alto Vale do Itajaí no que diz respeito a esse assunto?
27. Há algum trabalho para os municípios do Alto Vale do Itajaí?
28. Como é a relação do OS com as prefeituras? Como são feitas as sugestões? As prefeituras fazem solicitações?
29. Existe algum outro meio além do *site*, *Instagram* e *Facebook* para que a população tome conhecimento das ações do OS? Percebe-se alguma diferença no quesito participação popular entre os canais?
- b. Além dos canais institucionais, os membros fazem uso de canais pessoais para divulgar as informações do OS? Há alguma constatação com relação a isso?

PANDEMIA

1. Você poderia relatar alguns impactos da pandemia nas ações do OS (rotina, repasse de informações, prestação de serviços)?
2. Na sua opinião, a pandemia afetou o cenário de transparência? De que forma?
3. Esse cenário seria provisório, ou as mudanças irão perdurar?

PARTE FINAL

1. A partir do seu ponto de vista, a pesquisa abordou o tema de forma abrangente? Existem pontos que você acredita que deveriam ter sido investigados e não foram questionados na pesquisa? Existe algum relato adicional que você gostaria de acrescentar sobre o tema?