

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE  
VITÓRIA – EMESCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**SKÁRLADY RANGEL FERNANDES**

**TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO ACESSO  
À INFORMAÇÃO PARA O CIDADÃO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE  
KENNEDY**

**VITÓRIA  
2022**

SKÁRLADY RANGEL FERNANDES

**TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO ACESSO  
À INFORMAÇÃO PARA O CIDADÃO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE  
KENNEDY**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Janice Gusmão Ferreira de Andrade

Área de Concentração Políticas Públicas, Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Processos Sociais e Sujeitos de Direito

VITÓRIA

2022

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
EMESCAM – Biblioteca Central

---

F363t Fernandes, Skárlady Rangel  
Transparência na administração pública : uma análise do  
acesso à informação para o cidadão no município de Presidente  
Kennedy / Skárlady Rangel Fernandes – 2023.  
80 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Janice Gusmão Ferreira de Andrade.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e Desenvolvimento  
Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia  
de Vitória, EMESCAM, 2023.

1. Administração pública – Presidente Kennedy (ES). 2.  
Gestão democrática – Presidente Kennedy (ES). 3. Controle  
social. 4. Transparência – democracia. I. Andrade, Janice  
Gusmão Ferreira de. II. Escola Superior de Ciências da Santa  
Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD 303.33

---

**SKÁRLADY RANGEL FERNANDES**

**TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO ACESSO  
À INFORMAÇÃO PARA O CIDADÃO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE  
KENNEDY**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Janice Gusmão Ferreira de Andrade

Área de Concentração: Políticas Públicas, Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local

Linha de Pesquisa: Serviço Social, Processos Sociais e Sujeitos de Direito

Aprovada em: 17 de março 2022.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Janice Gusmão Ferreira de Andrade  
Orientadora

Prof<sup>º</sup> Dr<sup>º</sup> César Albenes de Mendonça Cruz  
Avaliador Interno- EMESCAM

Prof<sup>º</sup> Dr<sup>º</sup> Renato Almeida de Andrade  
Avaliador Externo - UFES/CCJE/DSS

Dedico este trabalho a Deus, dono de toda sabedoria, e a minha família, em especial ao meu filho, que nasceu durante o desenvolvimento desta dissertação e ao meu padrasto, meu grande incentivador nos estudos, que infelizmente partiu neste período.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço a Deus, pela vida, pela saúde e pelo socorro durante todo esse processo de aprendizado. Sem Ele, dono de toda sabedoria deste mundo, nada disso seria possível.

Agradeço também ao apoio da minha família, principalmente da minha mãe, Luzia, e do meu esposo, Magno. Durante todo tempo eles foram meus incentivadores e nos momentos de aflição seguraram minha mão e disseram que eu era capaz.

Agradeço aos meus colegas de mestrado, muitos fazem parte da minha jornada de trabalho e partilhamos de muitos momentos de crescimento intelectual e também como pessoas.

Agradeço imensamente ao corpo docente da Emescam, na pessoa da minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Dra. Janice Gusmão, que me incentivou nos momentos que eu achei que não seria capaz e me mostrou que sempre podemos abrir novos horizontes no campo do conhecimento.

Por fim, agradeço imensamente ao Município de Presidente Kennedy-ES, e a Secretaria Municipal de Educação. Sem o apoio do Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior e Técnico – PRODES, eu e a maioria dos alunos residentes aqui não conseguiríamos ter a oportunidade de cursar este mestrado.

“Quanto melhor é adquirir a sabedoria do que o  
ouro.”

Provérbios 16:6

## RESUMO

A presente pesquisa busca analisar a transparência e o controle social na Administração Pública do Município de Presidente Kennedy/ES face a Lei 12.527. Nosso objetivo principal foi analisar como se efetiva a transparência na Administração Pública do Município. Para alcançar o objetivo proposto traçamos os seguintes objetivos específicos: desenvolver uma reflexão sobre transparência e gestão democrática; analisar as informações contidas no sítio eletrônico e no Portal da Transparência do Município de Presidente Kennedy e identificar se o município disponibiliza, na Internet, as informações exigidas por lei. Para se obter os resultados desejados, a temática foi abordada de forma qualitativa, com a coleta de dados bibliográficos e documentais, através dos quais foram abordados a temática de transparência, gestão democrática e controle social, especificamente os mecanismos de transparência e participação social. Também foi analisado o sítio eletrônico oficial do Município de Presidente Kennedy, através de uma Lista de Investigação da Lei de Acesso à Informação para se ter dados que embasassem o nível de transparência ativa do município pesquisado. Nossas análises apontam para a necessidade em avançar na efetividade do acesso à informação, buscando uma verdadeira participação popular no processo de democracia e controle social.

**Palavras-chave:** Transparência. Gestão Democrática. Controle Social.

## **ABSTRACT**

This present survey seeks to analyze the transparency and social control in the Public Administration of the Municipality of Presidente Kennedy/ES in light of Law 12.527. Our main objective was to analyze how transparency is made effective in the Public Administration of the municipality. To achieve the proposed goal, we set the following specific objectives: develop a reflection on transparency and democratic management; analyze the information contained on the website and on the Transparency Portal of the Municipality of Presidente Kennedy and identify whether the municipality makes available, on the Internet, the information required by law. To achieve the desired results, the theme was addressed qualitatively, with the collection of bibliographic and documentary data, through which the theme of transparency, democratic management and social control were addressed, specifically the mechanisms of transparency and social participation. We also analyzed the official website of the Municipality of Presidente Kennedy, through a research list of the Access to Information Act in order to have data to support the level of active transparency of the municipality researched. Our analyses point to the need to advance in the effectiveness of access to information, seeking true popular participation in the process of democracy and social control.

**Keywords:** Transparency. Democratic Management. Social Control.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tabela da situação do Domicílio x sexo da população de Presidente Kennedy.....	45
Figura 2 - Demonstrativo da Transparência Ativa dos Portais de Transparência em 2017 .....	48
Figura 3 - Demonstrativo da Transparência Passiva dos Portais de Transparência em 2018 .....	49

## LISTA DE SIGLAS

<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>IDHM</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>INCAPER</b>	Instituto Capixaba de pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1	JUSTIFICATIVA .....	17
<b>1.2</b>	<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>19</b>
1.2.1	Objetivo geral .....	19
1.2.2	Objetivos específicos.....	20
<b>1.3</b>	<b>MÉTODOS</b> .....	<b>20</b>
1.3.1	Tipo de estudo .....	20
1.3.2	Local do estudo .....	21
1.3.3	Coleta de dados .....	22
1.3.4	Análise dos dados.....	24
1.3.5	Benefícios do estudo .....	24
<b>2</b>	<b>GESTÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	<b>25</b>
2.1	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA.....	29
2.2	TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA .....	32
2.2.1	A transparência no Brasil .....	34
2.2.2	Transparência do Espírito Santo .....	40
<b>3</b>	<b>TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES</b> .....	<b>44</b>
3.1	HISTÓRIA DE PRESIDENTE KENNEDY .....	44
3.2	TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA .....	47
3.3	ANÁLISE DO SITIO ELETRÔNICO DE PRESIDENTE KENNEDY.....	60
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>70</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>74</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A transparência na Administração Pública já é prevista desde 1988 na Constituição Federal. Entretanto, somente após 23 anos que o acesso à informação, já antevisto na Constituição, foi regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que trata do acesso à informação dos órgãos públicos. Tal Lei traz em seu teor os quesitos fundamentais para garantir o acesso à informação e também preconiza como devem ser executadas tais informações. De acordo com o disposto no Art. 3º, os procedimentos devem ser executados seguindo as seguintes diretrizes: I) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e V) desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Neste ínterim, entende-se que toda e qualquer informação vinculada à administração pública, cujo interesse for público, deve ser devidamente divulgada, independente de solicitação. Também é importante destacar que, dentre as diretrizes do referido artigo, está o desenvolvimento do controle social, lugar onde a sociedade civil pode participar ativamente das tomadas de decisões.

O controle social é um direito e um dever dos cidadãos de controlar a gestão pública, ou seja, a possibilidade de acompanhar a forma como os recursos públicos são executados, haja vista estes pertencerem a todos. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, o Estado passou a estabelecer os fundamentos, sobre os quais, uma série de leis foram desenvolvidas visando aumentar as ferramentas, instrumentos e controles da atividade estatal, a fim de mitigar o impacto social gerado pela corrupção na Administração Pública (BRASIL, 1988).

No entanto, cenários adversos continuam a surgir, em termos de gestão dos recursos e ao cumprimento dos objetivos institucionais. Assim, a participação e controle social são fundamentais, sendo necessário que os cidadãos participem direta ou indiretamente da gestão do Estado, identificando problemas e solicitando que os ajustes correspondentes sejam feitos.

Por sua vez, Alves (2013) ressalta que o Estado deve estar sempre em posição de ouvir, validar e corroborar as recomendações feitas quanto à sua gestão, uma vez que, nem sempre as funções desempenhadas por entidades públicas atendem às

necessidades de seus usuários. Nesse contexto, o controle externo é uma forma de relacionamento em virtude da qual os indivíduos influenciam legalmente as condições de modo, tempo e lugar em que o Estado desenvolve suas atividades e cumpre seus fins essenciais (o bem comum), para que respeite as normas técnicas e legais que regem a sua ação e abracem os interesses comunitários.

O exposto significa que o compromisso dos cidadãos consiste em contribuir para a melhoria da gestão pública do ponto de vista da sua eficácia, eficiência e transparência, acompanhando a tomada de decisão, evitando possíveis casos de corrupção na gestão dos recursos e apoiando as funções das entidades fiscalizadoras em identificar falhas na gestão pública, a fim de propor alternativas para seu aprimoramento.

A corrupção é um fenômeno social em que sua definição varia de acordo com a inclinação do estudioso e a percepção do conceito. Para Furlan (2013), a corrupção é um fenômeno complexo e multifacetado, com múltiplas causas e efeitos, visto que assume diferentes formas e contextos, mas que as crises geradas por ela não são difíceis de se identificar. Assim, a corrupção política consiste no abuso de poder para ganho privado, onde ocorre uma disseminação ou mudança das leis ou regras, geralmente aceitas para benefício pessoal. O que há de consenso é que a corrupção distorce os gastos públicos, aumenta o custo do funcionamento das empresas, bem como o custo de governança ao desviar recursos.

Nesse contexto, a importância da transparência e do acesso à informação permite aos cidadãos monitorar as autoridades e exercer o controle social sobre a gestão pública, promovendo exercícios eficazes de responsabilização, através de mecanismos que garantam a transparência, para visualizar a atuação das autoridades.

Torna-se, portanto, importante destacar que a Lei de Acesso à Informação considera como informação os “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011).

Este controle, que emana da sociedade, também é mencionado na Constituição Federal, que no seu Art. 74, em seu §2º diz que: “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Ainda de acordo com a Lei de Acesso à Informação, todos podem ter acesso a qualquer informação pública, produzida pelos órgãos e entidades da Administração Pública, excetuando, notadamente, àquelas cuja a divulgação indiscriminada possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado (BRASIL, 2011).

Sobre a participação da sociedade, Alves (2013) afirma que ela se concretiza quando os sujeitos fazem parte das decisões que lhes dizem respeito, seja nos aspectos políticos, sociais, culturais ou econômicos, ou seja, é através dos mecanismos disponibilizados pela própria administração pública que a participação social se efetua. É neste sentido que o controle social contribui com a Administração pública, vez que permite que a sociedade fiscalize as ações do governo, e, por conseguinte, garanta a transparência.

Sobre esse processo de democratização e participação social, Raichelis (2000) afirma que essa discussão ganha força a partir dos anos 1980, em função do aumento da pobreza no país. Porém, é interessante notar que embora este período tenha aprofundado as desigualdades sociais, trouxe, paralelamente, os avanços democráticos mais significativos que já tivemos até hoje na política brasileira.

Raichelis (2000) ainda argumenta sobre a criação dos Conselhos. Muito embora nem todos sejam deliberativos e garantam o direito de cidadãos interferirem nos processos decisórios, foram concebidos como instrumentos de concretização do controle social, pois permitem que sujeitos sociais diversos, desde os mais excluídos, participem das decisões do poder político.

Nesta perspectiva, Silva, Jaccoud e Beghin (2005) acrescentam o debate e dizem que os conselhos vão além de movimentos sociais, pois permitem a participação de todos os entes interessados dos atos e deliberações do poder público, quer sejam profissionais das diversas áreas de atuação e setores.

Outro ponto importante a ser destacado é que pesquisadores apontam que o tamanho e a posição socioeconômica dos municípios contribui para explicar o nível de transparência (CRUZ; FERREIRA; SILVA MACEDO, 2010; TEJEDO-ROMERO; ARAÚJO, 2021), o que os coloca em melhores posições quando o assunto é a divulgação de informações sobre a gestão pública.

Para Pinho (2006), as condições econômicas também são causadoras dos níveis de transparência, vez que municípios mais desenvolvidos possuem melhores condições de implantar melhores portais e meios eletrônicos para informar a população.

Entretanto, se trazermos essa perceptiva para o município onde se pretende pesquisar, nota-se que Presidente Kennedy é pequeno em extensão e quantidade de habitantes, conforme revelou o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), porém, apresentou maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita do país, também segundo dados relativos ao IBGE, divulgado em 2020.

Dada esta exposição, vale ressaltar algumas intercorrências políticas que o município viveu nos últimos anos. No ano de 2012, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo determinou uma intervenção da Prefeitura Municipal, que ocasionou em prisão e afastamento do então prefeito municipal por suspeita de desvio do dinheiro público, fraude em licitações, superfaturamentos, desvio de verbas e pagamentos indevidos em contratos.

Informações disponibilizadas nos autos do Processo nº 0001570-08.2012.8.08.0000, publicado no dia 17/07/2012 pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo, dão conta de que, na época, no município havia dez mil habitantes e um orçamento proveniente de royalties de cem milhões de reais. De acordo com o relato do Procurador-Geral de Justiça, segundo dados colhidos do inquérito policial, o município de Presidente Kennedy recebeu, no ano de 2011, cem milhões de reais em créditos de royalties do petróleo, ultrapassando mais do que receberam juntos os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra e Marataízes, municípios estes com maior número de habitantes do estado do Espírito Santo. O Procurador-Geral ainda afirma que, mesmo assim, Presidente Kennedy possuía um dos piores Índices de Desenvolvimento Humanos do Estado do Espírito Santo (JUSBRASIL, 2012).

No decorrer do relato do processo, o chefe do Ministério Público Estadual menciona a falta de transparência na administração pública atual, bem como a “violação dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e finalidade”, restando assim, a necessidade de intervenção no município.

Segundo os autos do processo, foi após a deflagração da operação policial no município que o Controle Interno Municipal foi criado, a fim de investigar e auditar os processos que foram alvos da investigação. Foi durante este período, também, que foi criado, mediante Lei, a Auditoria Interna no município, a qual era ocupada por funcionários efetivos, até que houvesse concurso público para Auditor. Insta salientar que até o presente momento não houve nenhum concurso para tal cargo.

Outra crise institucional vivida pelo Município de Presidente Kennedy ocorreu no ano de 2019. Ano em que houve outra operação da Polícia Federal em razão de suspeitas de desvio de dinheiro público e resultou na prisão e no afastamento da então prefeita eleita.

Além do histórico de corrupção, o município não se destaca na educação. Apesar de receber mais de R\$ 89 milhões em arrecadação de royalties de petróleo no ano de 2019, Presidente Kennedy não atingiu a meta da última classificação do Índice de Educação Básica também em 2019 (QEDU, 2021).

Outro ponto importante a ser destacado é que Presidente Kennedy é melhor classificado no quesito Transparência Passiva do que na Transparência Ativa. O Relatório de Auditoria 00047/2017-2, realizado pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCE-ES, 2017), no período de 01/08/2017 a 01/12/2017, avaliou os Portais de Transparência, verificando e avaliando temas como despesas, receitas, licitações, contratos, pessoal, gestão fiscal, patrimônio e produção legislativa, o município de Presidente Kennedy apareceu na quinquagésima oitava posição, cumprindo 68,18% dos itens de Transparência. Vale ressaltar que esta avaliação teve enfoque na Transparência Ativa.

Já no ano de 2018, quando o Tribunal de Contas avaliou novamente a transparência, entretanto com enfoque na Transparência Passiva, o município de Presidente Kennedy ficou na sétima colocação dos mais transparentes entre municípios pesquisados, cumprindo 90% dos requisitos.

Assim, observa-se que, até o momento, o município de Presidente Kennedy é melhor avaliado na Transparência Passiva do que na Transparência Ativa, vez que estas são as mais recentes avaliações feitas pelo Órgão.

Neste contexto, vale questionar se diante de todo este cenário, o município atualmente fomenta a cultura da democracia e da participação social, bem como se evidencia, de forma correta, a transparência, não só dos atos de gestão, mas também dos gastos.

Por esta razão, acredita-se ser importante analisar a transparência e a participação social nos atos de gestão pública, tendo em vista as exigências da Lei nº 12.527/11, chegou-se ao seguinte questionamento: A transparência e a participação social se efetivam através desta legislação e dos mecanismos existentes no município de Presidente Kennedy? Como tem atuado a administração pública para cumprir as exigências da lei e garantir uma gestão pública e participativa?

## 1.1 JUSTIFICATIVA

Decorrente do problema de pesquisa, acredita-se que o cumprimento da Lei nº 12.527 é o caminho para tornar a gestão mais transparente e participativa nas tomadas de decisões, muito embora tal Lei não garanta a efetividade da democratização.

Porquanto, esta pesquisadora acredita que a transparência e o controle social, dentro da Administração Pública, são de suma importância, uma vez que é através desta política que a população opina e age para a adoção de medidas que acatem verdadeiramente o interesse público, não admitindo o que, segundo Gomes (2012), seria o crime do colarinho branco ou a atuação perniciosa de um dirigente público, como mal corriqueiro, impossível de ser contido ou punido.

Desta forma, este estudo se justifica no plano social, vez que estudos que versam sobre transparência e a participação da sociedade nas informações referentes à administração pública permitem que se verifiquem gastos e atos que estão sendo feitos, ou seja, permite que cidadãos possam se informar e participar de decisões e tomadas pelo poder público, atendendo assim, aos interesses coletivos e promovendo a democratização.

Atuando como servidora Pública desde 2016, a temática da transparência e participação social sempre chamou atenção desta mestrandia, razão pela qual a presente pesquisa se justifica no quesito pessoal. Jornalista por formação e já atuante junto à Coordenadoria de Comunicação da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, município localizado no interior do Estado do Espírito Santo, obtive experiência em como eram formuladas as informações veiculadas no sítio eletrônico governamental, meio de comunicação utilizado entre o Poder Público e a sociedade.

Também já foi presidente dos Conselhos Municipais de Assistência Social e por esta razão pôde observar o desenrolar da participação social no âmbito público, fato que ocasionou o interesse pela presente pesquisa. Como observadora, pude perceber que, embora o processo de democracia no Brasil ainda não seja pleno, as más ações de governantes não são mais admitidas pela população, que entende que pode atuar contra a corrupção e a má gestão. Ademais, a mudança nos hábitos da sociedade atual corrobora para os avanços alcançados na transparência da Administração Pública, assim, emana a necessidade em analisar a transparência da

Administração Pública e no processo desta análise, desenvolver uma reflexão sobre transparência, gestão democrática e controle social.

Assim, o alcance dos objetivos da pesquisa tende a favorecer a ampliação dos debates de versam sobre o tema e, por conseguinte, contribuir para subsidiar pesquisas futuras sobre a temática da transparência na gestão pública.

Com relação ao município pesquisado, o presente estudo torna-se importante vez que colaborará na melhoria dos serviços de transparência prestados na Administração Pública do município pesquisado, uma vez que a partir dos desafios e êxitos das experiências locais demonstradas, será possível definir quais os aspectos devem ser aprimorados no processo de participação e construção da cidadania. Esta pesquisa pode ainda reunir subsídios para contribuir com o processo de transparência e de capacitação na atuação dos conselhos municipais.

Já no plano teórico, espera-se que a pesquisa empreendida resulte na ampliação dos conhecimentos produzidos sobre a temática da democratização da gestão pública pela via da transparência no acesso à informação. Assim, espera-se contribuir para futuras reflexões sobre democracia e controle social na esfera pública.

Uma busca na biblioteca virtual da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM) constatou que não há dissertações que abordam a temática da transparência ou gestão democrática. Já quando o tema de busca é o Controle Social, há nos arquivos duas dissertações, datadas de 2013 e 2014, sendo que, nenhuma delas aborda o assunto com conexão à transparência ou gestão democrática. No caso das teses, a busca na biblioteca virtual da Instituição não mostra resultados em nenhuma das temáticas abordadas nesta pesquisa.

Outra busca realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, site que reúne uma grande quantidade de teses e dissertações de universidades de todo Brasil, mostra que na Universidade Federal do Espírito Santo, entre os anos de 2003 e 2019, encontra-se uma amostra de 63 trabalhos, entre teses e dissertações, que abordam a temática da transparência. Um número pequeno, tendo em vista que existe um espaço de 17 anos de pesquisa.

Quando a busca é relacionada ao controle social, os resultados mostram um total de 194 trabalhos, entre teses e dissertações, também do período de 2003 a 2019, dentre os quais, apenas 20 dissertações são especificamente voltadas ao Programa de Pós-Graduação em Política Social.

Quando a busca é refeita apenas para trabalhos com a temática de controle social entre os anos de 2018 e 2019, os resultados mostram apenas 20 dissertações e cinco teses abordando a temática, dentre as quais são divididas nas áreas de Programas de Pós-Graduação em Engenharia Elétrica, Psicologia Institucional, Gestão Pública, Agroquímica, Arquitetura e Urbanismo, Artes, entre outras áreas do conhecimento.

Já na busca sobre temática que versa sobre transparência também entre os anos de 2018 e 2019, são encontrados sete resultados, distribuídos em dissertações feitas nos Programas de Pós-Graduação de Ciências Contábeis, Gestão Pública, Administração, Economia, Desenvolvimento Sustentável e Filosofia.

Além disto, também foram feitas buscas no Scielo, biblioteca eletrônica que abarca periódicos científicos. O intuito da busca foi de aprofundar a pesquisa e aprimorar o conhecimento desta pesquisadora.

Quando a busca foi feita com a palavra transparência, foram encontrados 628 artigos científicos, sendo, 615 publicados. A mesma busca foi feita com periódicos que falam sobre gestão democrática. No geral, foram encontrados 40 artigos sobre o tema. Já quando a busca é relacionada à temática do controle social, a pesquisa mostra um total de 140 artigos publicados.

Ainda foi feita uma busca combinando os temas abordados nesta pesquisa. Ao pesquisar transparência e controle social de forma associada, foram encontrados apenas quatro artigos. Na pesquisa, associando gestão democrática e controle social, foi encontrado um artigo. Já pesquisando as três temáticas não foi encontrado nenhum periódico.

Deste modo, é possível afirmar que a quantidade de pesquisas voltadas à temática de transparência, gestão democrática e controle social, é pequena, motivo pelo qual se justifica, no plano teórico, abordar o assunto proposto e através da pesquisa aumentar o número de literatura nessa área.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Analisar como se efetiva a transparência na Administração Pública do Município de Presidente Kennedy a partir das exigências da Lei nº 12.527/11”.

### 1.2.2 Objetivos específicos

1. Conhecer as reflexões sobre transparência e gestão democrática;
2. Identificar a disponibilidade da informação conforme a exigência da Lei;
3. Analisar as informações contidas no sítio eletrônico e no Portal da Transparência do Município de Presidente Kennedy;

## 1.3 MÉTODOS

### 1.3.1 Tipo de estudo

Trata-se de abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, envolvendo temáticas de transparência, democracia e controle social. Sobre a pesquisa qualitativa em estudos que versam sobre ciências sociais, Richardson (2011) afirma que se caracteriza como aquela em que se busca a compreensão detalhada dos significados e características situacionais representadas por fenômenos e fatos sociais vividos por pessoas e grupos sociais, a partir da realidade em movimento.

Na pesquisa qualitativa, a busca não é pautada nos índices, mas nas interpretações, e sempre são considerados os sujeitos e suas histórias. Não necessariamente precisa ser uma pesquisa com um número significativo de sujeitos, pois é mais necessário aprofundar o conhecimento em relação àquele sujeito com o qual estamos dialogando.

Um outro recurso metodológico extremamente valioso é que trabalhamos com a concepção de sujeito coletivo, no sentido de que aquela pessoa que está sendo convidada a participar da pesquisa tem uma referência grupal, expressando de forma típica o conjunto de vivências de seu grupo. O importante, nesse contexto, não é o número de pessoas que vai prestar a informação, mas o significado que esses sujeitos têm, em função do que estamos buscando com a pesquisa [...] (MARTINELLI, 1999, p. 24).

Portanto, por se tratar a presente pesquisa em um estudo que busca a compreensão de um fenômeno social, neste caso o controle social e seus mecanismos, bem como sua relação com a transparência na gestão pública, é que se escolheu o método de pesquisa qualitativa.

Além da escolha da abordagem qualitativa, a pesquisa também será pautada sobre o prisma do materialismo histórico e dialético, pois contará com dois momentos: a investigação e a exposição. Para se entender o objeto será preciso esforço intelectual de investigação e de apropriação do conteúdo, para se extrair então resultados sem nenhuma opinião pré-concebida.

Optou-se também por escolher dois tipos básicos da pesquisa social, o bibliográfico e o documental. Como o próprio nome já sugere, a pesquisa bibliográfica é desenvolvida em sua maior parte com base em livros e artigos científicos. Para Gil (2010), a escolha desse tipo de pesquisa é vantajosa, pois permite ao pesquisador a obtenção e compreensão de uma quantidade de fenômenos muito maior que a que poderia ser pesquisada diretamente.

A pesquisa bibliográfica será fundamental para desenvolver o primeiro objetivo específico, que é a reflexão sobre os temas que versam sobre transparência, gestão democrática e controle social.

Muito semelhante à pesquisa bibliográfica é a pesquisa documental, recurso também utilizado nesta pesquisa. Aqui, a pesquisa documental será fundamental para o desenvolvimento do objetivo principal. Esta análise será feita através do sítio eletrônico institucional e do Portal da Transparência do município pesquisado.

A respeito deste tipo de pesquisa, Gil (2010) também expõe as vantagens, que segundo ele são a riqueza das fontes e estabilidade de dados, e o custo da pesquisa, por exigir apenas disponibilidade de tempo do pesquisador e não demandar contato com os sujeitos pesquisados.

### **1.3.2 Local do estudo**

A presente pesquisa terá como local de estudo o município de Presidente Kennedy. Além do conteúdo bibliográfico, serão analisadas informações contidas e publicadas no sítio eletrônico oficial do município de Presidente Kennedy, onde ficam localizadas todas as informações coletadas, até mesmo o Portal da Transparência Municipal.

### 1.3.3 Coleta de dados

A coleta de dados bibliográficos se pautou em uma revisão da literatura que versa sobre o tema a ser investigado, que foi proposto pela mestranda, a fim de obter uma compreensão melhor e mais crítica, conhecendo as especificidades que estão no entorno da discussão sobre transparência, gestão democrática e o controle social.

Após a revisão bibliográfica, a mestranda realizou a coleta documental, recurso fundamental para obter as evidências necessárias. Esta coleta foi realizada através de dados públicos disponibilizados no endereço eletrônico oficial do município de Presidente Kennedy: . É a partir deste sítio eletrônico que foram feitas as buscas de informações pertinentes ao Portal da Transparência, legislação, programas, estrutura organizacional, despesas, receitas, contratos, licitações, entre outros dados que são de interesse da população.

Para auxiliar a pesquisadora a encontrar a melhor maneira de coletar os dados pretendidos e apresentar resultados para a pesquisa, foram elencados 11 artigos com as temáticas de transparência, democracia e controle social, dentre os quais, três apresentam metodologia quantitativa, quatro mesclam as metodologias quantitativas e qualitativas e outros quatro são apenas de natureza qualitativa.

Após leitura e estudo destes referidos artigos, chegou-se à conclusão de que era preciso desenvolver uma Lista de Investigação da Lei de Acesso à Informação, com base nas determinações contidas na LAI (2011).

A Lista de Investigação da Lei de Acesso à Informação foi pautada nos artigos 6,7,8,9 e 10 da Lei de Acesso à Informação, que dispõem sobre as garantias ao direito de acesso, regras sobre a divulgação das informações e pedidos de acesso à informação, bem como o Guia para criação da seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais, que foi desenvolvido pela Controladoria-Geral da União para orientar os órgãos e entidades estaduais e municipais para a implementação de seção sobre a Lei de Acesso à Informação em seus respectivos sítios eletrônicos institucionais (BRASIL, 2013).

Por se tratar de pesquisa qualitativa, não houve soma de pontos e sim perguntas dicotômicas que resultaram em respostas de sim ou não. Constam na Lista de Investigação da Lei de Acesso à Informação 18 questionamentos, quais sejam:

1. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre acesso à informação?
2. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre a legislação sobre o acesso à informação no Município?
3. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades que compõem a administração pública?
4. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre divulgação de programas, projetos e ações?
5. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico do Portal da Transparência?
6. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico com informações sobre gastos e investimentos?
7. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico com informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais?
8. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre informações concernentes aos contratos celebrados?
9. São disponibilizadas as cópias dos contratos?
10. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre os registros das despesas?
11. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre abertura para questionamentos e pedidos de informação?
12. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico com possibilidade de acompanhamento do pedido de informação?
13. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre os resultados de inspeções e auditorias?
14. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico relativo a perguntas e respostas mais frequente da sociedade?
15. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre garantias, a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso?
16. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico de endereço e telefone do local de atendimento ao público?

17. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre quais são as informações sigilosas e da informação pessoal, observada a sua autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso?
18. O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico que possibilita a transferência de dados dos relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações?

A coleta destes dados foi realizada em um único dia, tendo em vista que as perguntas contidas na Lista de Investigação da Lei de Acesso à Informação poderiam ser respondidas de forma rápida e simples. Desta forma, a análise ao sítio eletrônico e o Portal da Transparência do município de Presidente Kennedy ocorreu no dia 21 de maio de 2021.

#### **1.3.4 Análise dos dados**

Importante passo para a análise documental é a forma de registro que, para Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) pode ser em forma de anotações à margem do próprio material analisado, esquemas, diagramas ou outras formas de síntese.

Nesta pesquisa, o registro será feito à margem da Lista de Investigação, ineditamente após a análise no sítio eletrônico, vez que a lista em questão levará a respostas de “sim” ou “não”, apenas.

#### **1.3.5 Benefícios do estudo**

Por ser uma pesquisa que versa sobre gestão democrática, transparência e participação social em um Município do Estado do Espírito Santo, apresentará ao final resultados e dados que poderão contribuir para maior transparência e participação social no município pesquisado.

A intenção da pesquisa é demonstrar resultados que visem auxiliar a administração pública quanto a medidas passíveis de serem adotadas, objetivando aumentar a transparência e a participação da população, promovendo assim, a democracia no município.

Ademais, espera-se que este material possa contribuir para estudos futuros e que essa discussão seja replicada de diversas formas, a fim de que os resultados sejam comparados nos vários tipos de órgãos e entidades.

A vista disso, a pesquisa está estruturada em um capítulo que engloba a gestão democrática, transparência e participação popular de forma geral e em outro capítulo que analisa, de forma específica, o município de Presidente Kennedy. Além das considerações finais.

## 2 GESTÃO DEMOCRÁTICA

O termo democracia deriva da palavra grega *dēmokratía*, "governo do povo", que foi cunhado de δ (dēmos – povo) e κ (*kratía* – governo), para descrever os sistemas políticos então existentes em algumas cidades-estados gregas, notavelmente, Atenas, após um levante popular em 508 a.C. Outras culturas, desde a Grécia, contribuíram significativamente para a evolução da democracia, como a Roma Antiga, a Europa e as Américas do Sul e do Norte (ALVES, 2013).

O conceito de democracia, segundo Bobbio (2010), surgiu em grande parte de ideias e instituições que se desenvolveram durante a Idade Média europeia, no Iluminismo e nas Revoluções Americana e Francesa. O direito de voto foi ampliado em muitas jurisdições ao longo do tempo, partindo de grupos relativamente restritos (como homens ricos de um determinado grupo étnico), sendo a Nova Zelândia a primeira nação a conceder sufrágio universal para todos os seus cidadãos em 1893.

Os elementos considerados essenciais para a democracia incluem a liberdade política, de expressão e de imprensa, para que os cidadãos sejam adequadamente informados. O termo democracia é frequentemente usado como uma abreviatura para democracia liberal, que pode incluir elementos como pluralismo político, igualdade perante a lei, direito de petição de autoridades eleitas para reparação de queixas, devido processo legal, liberdades civis, direitos humanos e outros elementos da sociedade civil fora do governo (MAYER, 2009).

A democracia, ou governo do povo, é uma forma igualitária de governo em que todos os cidadãos, ao menos teoricamente, determinam as políticas públicas, as leis e as ações em conjunto. Assim, exige que todos os cidadãos tenham oportunidades iguais de expressar sua opinião. Teoricamente, Aristóteles contrastava o governo de muitos (democracia/política) com o governo de poucos (oligarquia/aristocracia) e com o governo de uma única pessoa (tirania ou autocracia/monarquia). Ele também pensava que havia uma variante boa e uma variante ruim de cada sistema (considerava a democracia como a contraparte degenerada da política). Para Aristóteles, o princípio subjacente à democracia é a liberdade, uma vez que, somente nela os cidadãos podem ser governados e governar, posto que todos são iguais em número e não em mérito e capazes de viver como quiserem, desde que respeitem os acordos existentes na sociedade civil, que é a arena fora da família, do Estado e do

mercado, onde as pessoas se associam para promover interesses comuns (HOBSBAWM, 2007).

A sociedade civil pode ser entendida como o agregado de organizações e instituições não governamentais que manifestam interesses e vontades dos cidadãos, ou, indivíduos e organizações em uma sociedade democrática, que são independentes do governo. De acordo com Alves (2013), as relações entre a sociedade civil e a sociedade política democrática tem suas raízes nos primeiros escritos liberais, como os de Alexis de Tocqueville. No entanto, foram desenvolvidos de forma significativa no século XX, identificando o papel da cultura política em uma ordem democrática como vital. Nessa argumentação, o elemento político de muitas organizações voluntárias facilitaria uma melhor conscientização e cidadãos mais informados, que fazem melhores escolhas de voto, participam da política e, como resultados, responsabilizam mais o governo.

Putnam (1996) argumenta que mesmo as organizações não políticas da sociedade civil, na esfera pública, são vitais para a democracia, pois constroem capital social, confiança e valores compartilhados, que são transferidos para a esfera política e ajudam a manter a sociedade unida, facilitando a compreensão da sua interconexão e dos interesses dentro dela.

A esfera pública é uma área da vida social onde os indivíduos podem se reunir para discutir e identificar livremente os problemas da sociedade e, por meio dessa discussão, influenciar a ação política. É um espaço discursivo no qual indivíduos e grupos discutem assuntos de interesse mútuo e, quando possível, chegam a um julgamento comum. Nesse contexto, Bobbio (2010) ressalta que a esfera pública pode ser vista como um teatro nas sociedades modernas, em que a participação política é representada por meio da conversa e um reino da vida social em que a opinião pública pode ser formada. Assim, a esfera pública faz a mediação entre a esfera privada e o poder público. Enquanto a primeira compreende a sociedade civil no sentido mais estrito, ou seja, o domínio da troca de mercadorias e do trabalho social, a segunda trata do Estado, havendo uma inter-relação entre ambas, por meio do veículo da opinião pública, que coloca o Estado em contato com as necessidades da sociedade.

Segundo Furlan (2013), a esfera pública também é distinta da economia oficial; não é uma arena de relações de mercado, mas discursivas, para debater e deliberar, em vez de comprar e vender. Essas distinções entre aparatos de Estado, mercados econômicos e associações democráticas são essenciais para a teoria democrática.

Assim, a esfera pública torna-se uma instituição reguladora contra a autoridade do Estado e centra-se na ideia de democracia participativa e em como a opinião pública se torna ação política.

A crença básica nesta teoria é que os únicos governos legítimos são aqueles que ouvem a esfera pública. A governança democrática depende da capacidade e da oportunidade para os cidadãos se engajarem em um debate esclarecido, que envolve a forma como a informação é oferecida e que influência a esfera pública tem sobre a sociedade. As democracias contemporâneas se estabeleceram principalmente na forma representativa e existem, em menor medida, instrumentos de democracia direta, como no Brasil. Qualquer que seja o modelo adotado, a fragilidade da democracia nos Estados resulta em um ambiente fértil para a corrupção, principalmente política (FURLAN, 2013).

Ao mesmo tempo, não obstante a legislação em vigor, em conclusão não se altera: os casos de corrupção desafiam todos os sistemas, além de serem mais facilmente encontrados naqueles países em que é frágil ou representativa e incipiente ou em estado de democracia. Uma doutrina reforça esse entendimento ao apontar os exemplos de Fernando Collor de Mello, no Brasil; Saddam Hussein, no Iraque; Ferdinand Marcos, nas Filipinas; Baby Doc, no Haiti, dentre muitos outros (MAYER, 2009).

Em relação à corrupção política, deve-se destacar que tem se tornado comum o entendimento de que os partidos políticos não têm uma orientação, o que contribui para a crítica à democracia representativa e a ampliação da possível margem de corrupção entre os eleitos, que não têm as maiores demandas de seus partidos no cumprimento das propostas partidárias. Segundo Telles Junior (2006, p. 75), “os partidos políticos, à exceção de um ou de outro, não cumprem a missão para a qual existem, razão pela qual, para o povo, muitos desses partidos nada mais são do que meras siglas”.

O problema dos partidos políticos no Brasil, que devem representar os anseios dos partidários de sua ideologia, é um dos principais fatores da crise de representação, da incapacidade do Estado e do aumento da corrupção, principalmente quando comparada com a situação de outros países. Dentro dessa crise de representatividade, observa-se que a representação política inerente à democracia deu origem a uma representação de interesses, grande fomentadora da corrupção política (FURLAN, 2013).

Nesse sentido, a insatisfação popular não deve ser contida, devendo extrapolar a esfera puramente psicológica e subjetiva e levar a um controle social efetivo, impossibilitando o aumento da corrupção e a diminuição do nível de proteção já alcançado. A ideia de controle é inerente às sociedades complexas, nas quais as relações de comando não se estabelecem apenas entre quem comanda e quem obedece, possuindo diversos níveis de poder. “O controlador decide em última instância, estabelecendo as grandes diretrizes da ação administrativa e fiscalizando os dois administradores ou agentes políticos” (COMPARATO, 2006, p. 654). Em outras palavras, o povo, atuando como controlador, embora em ambientes informais e não estatutários, exerce a soberania geral e a decisão final sobre o fenômeno corruptor.

O exercício do controle popular derivado da insatisfação atua como instância de legitimidade política, permitindo maiores debates e acesso a espaços para decisões políticas. É nessa avaliação pública contínua dos atos políticos que será possível uma luta cívica contra a corrupção. A necessidade de ampliar os meios de controle e legitimação da gestão é constante, portanto, segundo Leal (2013, p. 51):

[...] Diante do caráter complexo e multidimensional das funções e competências desta administração, diante da soberania popular que se estabelece como instituição permanente de legitimidade de suas instituições, através de mecanismos de raiz de participação e co-gestão de dois interesses públicos, aumenta ainda mais a necessidade. Dois poderes instituídos buscarão, a todo o tempo, instituições de legitimidade política junto ao tecido social, por meio de mecanismos e instrumentos de comunicação e deliberação descentralizada em espaços públicos polissímicos.

Esse controle contínuo encontra uma base significativa na democracia, que, segundo Botelho (2010), assume o duplo princípio de controle popular sobre a tomada de decisão coletiva e direitos iguais no exercício do controle. Por fim, a participação popular no controle dos atos do Estado não pode se limitar ao processo eleitoral ou à mídia formal e institucionalizada e deve ocupar o espaço das discussões informais de controle político. No entanto, se os meios formais forem legalmente estabelecidos pelos representantes do povo, eles podem estruturá-los para ocultar atos de corrupção ou diminuir as consequências daqueles que dão origem à corrupção.

A discussão entre democracia e controle social é inevitável, vez que “este é intrínseco ao conceito de democracia” (BITENCOURT; PASE, 2015, p. 296). Também é importante salientar que apesar de o Estado exercer poder, este deve ser controlado

pela sociedade, vez que foi ela quem o instituiu. Quando isso não ocorre, há que se questionar a própria legitimidade do Estado, considerando que se é retirado da sociedade a oportunidade de participar de debates sobre temas do seu próprio interesse, há fragilidade no Estado democrático (BITENCOURT; PASE, 2015).

Simionetto (2009) destaca que não se pode pensar em gestão democrática se há separação entre as classes. E para que haja união entre a sociedade, deve haver uma nova concepção política, de Estado, onde a visão de mundo seja crítica e coerente. Enquanto a centralidade do poder estiver nas mãos das classes dominantes, a sociedade civil se limita e acaba impedida de criar mecanismos de participação, o que gera

um grande poder desmobilizador, na medida em que bloqueia as iniciativas da sociedade civil na articulação depara o Estado ser garantidor da democracia e da participação popular, é preciso romper com alguns paradigmas e processos históricos que vem sendo repetidos décadas a fio, interesses e propostas voltadas à luta pela superação entre 'governantes e governados', dirigente e dirigidos (SIMIONATTO, 2009, p. 42).

Não é meramente falta de interesse da população não participar. O próprio âmbito social contribui para que cidadãos sejam conformados e não queiram de fato participar das tomadas de decisão, pautando seus interesses apenas no âmbito econômico corporativo, deixando de ter uma visão de mundo crítica, pois são impedidos de desenvolvê-la (SIMIONATTO, 2009).

## 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA

A administração pública constitui o espaço onde são controlados e atribuídos recursos, as decisões são tomadas e executadas em ou por sessões que têm a ver com a convivência cidadã. É também o meio pelo qual se consolidam os princípios da igualdade e universalidade do regime democrático e onde as tarefas do governo são exercidas para manter níveis aceitáveis de governança política. Segundo Marques (2016), a administração pública, ao mesmo tempo que realiza ações para o desenvolvimento da sociedade, permite articular os vários interesses e canalizá-los através de seus órgãos, gerenciando as tarefas da modernização e dos campos políticos, sociais e econômicos.

A administração tem a tarefa de operar a máquina governamental. O governo democrático se distingue por sua aptidão para responder às preferências de seus cidadãos sem estabelecer diferenças entre eles. Esses regimes precisam, para sua eficiência, ter seu desempenho submetido a critérios de racionalidade e legalidade. Em um regime democrático, o exercício da administração supõe, pelo menos, três condições: uma prática eficiente, que envolve uso racional de recursos; contratação meritocrática dos servidores, e controle, por parte Legislativo e Judiciário, dos poderes locais e grupos sociais (TORRES, 2004).

Para reforçar os princípios democráticos da gestão na rotina diária do poder público, é essencial que haja uma administração racional, eficiente e profissional, que além de responder de forma eficiente às demandas e fornecimento de bens e serviços aos cidadãos, forneça um tratamento indistinto, livre de influência política ou pessoal (BEVIR, 2011).

O processo de consolidação democrática é favorecido quando conta com um Poder Executivo vigoroso, com instituições que respondem aos vários interesses e demandas da sociedade. A administração pública é uma instituição fundamental do regime político. A existência de um aparato público profissional corresponde à estrutura de um Estado regido por normas e regras que vinculam a sociedade, regras formais (corpo jurídico, regulamentos e Constituição) e informais (como o comportamento, tradições, códigos de conduta) que estabelecem incentivos e restrições para moldar a interação humana. A falta de uma ordem institucional ou sua presença de forma escassa impede certificar o exercício do governo, sendo um obstáculo da maior importância para construir a ordem política democrática (DAHL, 2005).

Atualmente, a organização e o funcionamento da administração pública são mais visíveis e evidentes, circunstância que implicam a vigilância e controle para melhorar a sua capacidade de resposta à sociedade. Para Zandomeneco (2018), no modelo da governança contemporânea, a administração pública deve responder aos valores democráticos da liberdade, igualdade, participação, representação, transparência e *accountability*, que nos tempos atuais são proclamados com intensidade na vida pública das lideranças, organizações e movimentos que exigem que o poder público seja responsável e eficiente perante os cidadãos, a partir dos processos de deliberação, interação e conjugação de dados entre mercados, redes sociais e hierarquias distribuídas na sociedade.

Deste modo, a gestão pública na sociedade contemporânea passa a ser o motivo de uma nova ação coletiva, de forma a valorizar os imperativos da democracia e eficiência da gestão pública, com os quais o seu esquema de organização, gestão e comportamento passam a ter referências que a colocam no espaço público com novas demandas relacionadas à qualidade de seu desempenho, a eficácia da transparência, a importância da prestação de contas, para responder com melhor capacidade aos imperativos do espaço público, processos de avaliação, controle de resultados e eficácia. Essas tendências universais da sociedade indicam os novos desafios da administração pública contemporânea (MARQUES, 2016).

Além disso, a administração pública precisa ser um “espaço onde a participação social seja livre e igualitária, de forma a permanentemente se propiciar o controle no que tange a administração e gestão dos interesses dessa sociedade” (BITENCOURT; PASE, 2015, p. 301).

É importante dizer que não é somente necessário disponibilizar meios para a participação social, o que precisa ser mudado é o modo de pensar corporativo. Para Simionatt (2009, p. 45), “é a partir da relação entre intelectuais e simples, ou do contato entre ‘filosofia e senso comum’, que se torna possível a elaboração de uma nova concepção de mundo”.

Entretanto, insta salientar que, também contribui para a falta de participação da sociedade nas tomadas de decisão o sentimento de conformismo e a falta de noção de sua função dentro do Estado democrático, isso decorrente ao fato do processo de transformação do mundo capitalista, onde o Estado assumiu um papel assistencial e centralizador, escolhendo e decidindo prioridades na hora de executar políticas públicas (BITENCOURT; PASE, 2015).

Para Bitencourt e Pase a emancipação dos sujeitos, que deixam de ser apáticos políticos e passam a atuar nas tomadas de decisão, só acontece em uma democracia amadurecida onde:

membros reconheçam o outro e suas necessidades enquanto sujeitos, desejam algo, tenham uma ideia, um ideal que os identifique como comunidade e leve os cidadãos a saírem da apatia política e do paternalismo estatal para serem partícipes atuantes do controle das decisões vinculantes” ((BITENCOURT; PASE, 2015, p. 307).

Mais do que isto, segundo o contexto de democracia amadurecida, Bitencourt e Pase afirmam que é precisa ser levado em consideração as contradições econômicas e a consciência política.

## 2.2 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

A essência da democracia é o conhecimento, por parte dos cidadãos, das decisões que são tomadas em todos os assuntos que podem afetar suas vidas e do processo dessa tomada de decisão, dos dados e das circunstâncias que se unem para tomá-las. Em um país democrático, o princípio da transparência na gestão pública é um dos pilares que sustenta essa forma de governo, onde a confiança nos representantes políticos e funcionários públicos é necessária para que a democracia funcione (CHEVALIER, 2009).

Segundo Lima e Tello (2013), o objetivo final dos entes públicos é o cidadão como usuário e fonte de financiamento de bens e serviços públicos. Por isso tem-se, por um lado, o cidadão que financia a atividade pública de que é destinatário e, por outro, o Estado que gera os recursos para a satisfação das necessidades públicas. Essa abordagem explica a obrigação de todo agente público responder pelos resultados de sua gestão.

No setor privado, o princípio da transparência é um fator fundamental para o bom funcionamento do mercado, como forma de garantir a acessibilidade da informação a todos os investidores, para a tomada de decisão e para proteger os interesses dos acionistas e investidores através da prestação de contas, que é o objetivo principal de informações econômico-financeiras (LIMA; TELLO, 2013).

Na esfera pública, a transparência está intimamente ligada à qualidade democrática. A gestão pública transparente assume o dever de responder às demandas legítimas da sociedade, com o compromisso de ser responsável. Para verificar a conformidade com esta missão, é necessário dispor de instrumentos que revelem a compreensão efetiva e a satisfação das necessidades da população, a qualidade dos bens e serviços e a medida do efetivo exercício da ação pública (FREITAS, 2007).

A transparência não implica ser responsável perante um candidato específico, mas consiste no fato de que a sociedade como um todo pode ter livre acesso às informações de órgãos públicos, podendo consultá-las, revisá-las, analisá-las e, no

caso de perceber irregularidades, utilizá-las como mecanismo de sanção. Nesse sentido, Oliveira e Pereira (2014) ressaltam que o princípio da probidade implica que as ações dos funcionários públicos devem estar em conformidade com os deveres estabelecidos por lei e constituir um testemunho de ética perante a sociedade. Cargos públicos envolvem prestação de serviços para uma entidade especial, que é a Administração Pública, responsável por alcançar o bem comum, como todos os poderes públicos. Quem trabalha para o Estado faz parte dessa tarefa, devendo agir de maneira correta e comprometida, desenvolvendo uma gestão não apenas honesta, mas também eficiente e eficaz.

Os gestores públicos possuem um papel fundamental, pois têm poder e autoridade sobre o resto dos cidadãos, o que é um privilégio e uma responsabilidade, uma vez que, do exercício desse poder depende o progresso e o bem-estar da sociedade. Estas são as razões pelas quais obrigações maiores pesam sobre eles e sobre como se comportar em sua vida pública e até mesmo privada, porque a busca do bem comum supõe que interesses particulares devem ser combinados com o interesse geral (ALVES, 2013).

Assim, Leal (2013) afirma que a transparência na gestão pública se refere à possibilidade dos cidadãos obterem acesso a qualquer tipo de informação, registrada em qualquer meio, gerada pelas entidades públicas no desenvolvimento de suas funções. Os limites colocados na transparência, justificados ou partes interessadas, legais ou na prática, demonstram o nível de cultura democrática de um país. Separamos disso a definição do objetivo da transparência, devido à sua abrangência de significados, de caráter político, social, econômico ou outra natureza.

A transparência na gestão pública demanda dados e informações disponíveis para os cidadãos em site institucional, cumprindo os requisitos da lei e possibilidade de acesso. No entanto, as administrações públicas armazenam muito mais documentos e informações, que devido ao seu volume, torna-se difícil disponibilizar aos cidadãos via online. Neste caso, o cidadão pode solicitar informações, desde que não afetem as restrições legais da segurança, da proteção da privacidade de pessoas ou outras estabelecidas. Assim, a transparência vai além do movimento de dados abertos (BOTELHO, 2010).

A transparência na governança não pode ser facultativa, mas obrigatória em todas as áreas da Administração Pública, incluindo as instituições públicas ou privadas que, de alguma forma, recebam financiamento público, financiamento direto

ou indireto, subvenções, subsídios, bens móveis públicos ou fundos imobiliários, ou ainda empresas que prestam serviços.

A transparência envolve o oferecimento de informações verdadeiras, precisas e atualizadas sobre todos os orçamentos, despesas e saldos anuais, atos administrativos, atas, protocolos, relatórios ou quaisquer outras informações que tenham sido consideradas em qualquer processo de tomada de decisão; as recomendações, programas, agendas e planos ou qualquer outro documento elaborado, emitido ou recebido inerente ao funcionamento de qualquer uma destas estruturas, para além dos dados financeiros e fiscais de pessoas singulares e coletivas, atos de registro (de propriedade, atividade industrial, licenciamento, etc.) responsáveis pela gestão pública ou recursos de origem ou interesse público (GOMES, 2012).

Portanto, o conceito de transparência refere-se à obrigação dos poderes públicos de prestar contas de suas ações, ou seja, expor e submeter ao julgamento da população as informações relativas à sua administração, as bases de formulação de suas decisões, a destinação dos recursos que a sociedade confiou a eles e ao desempenho de seus agentes.

Dessa forma, os cidadãos são os vigilantes de todas as decisões que os afetam e de todos os gastos públicos. Esta é a única forma eficaz de acabar com a corrupção, um entrave à democracia. A transparência, portanto, obriga principalmente os gestores eleitos pela vontade popular de prestar contas do uso do poder em que foram investidos e como utilizaram esse poder para atingir os objetivos e os recursos sob a sua administração.

### **2.2.1 A transparência no Brasil**

Conceituar transparência não é tarefa simples porque, “o conceito de transparência, no sentido como empregado hoje, ou seja, relacionado à política e governo, não é tão fácil de ser encontrado em dicionários e tampouco sua história é clara e disponível” (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2017, p. 17).

Para Santos (2017), o incentivo à transparência das informações públicas deve ser um dos objetivos centrais dos órgãos da Administração Pública, além disso, entende que a ampla divulgação de dados sob a guarda do poder público não só condiz

com os preceitos da moderna Administração Pública, mas garante o exercício pleno da cidadania e o fortalecimento da democracia participativa.

Embora a construção da democracia no Brasil tenha percorrido um longo caminho desde a década de 1980, com a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), a transparência governamental no Brasil se intensifica, de fato, após os anos 2010, com a criação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida também como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Sobre a Lei nº 12.527, que regula o acesso a informações, Zuccolotto e Teixeira (2017) afirmam que a mesma garante que todo e qualquer cidadão tenha acesso a qualquer informação, a não ser que estas sejam protegidas por sigilo.

Conhecida como Lei de Acesso à Informação, a LAI foi criada para regulamentar o acesso às informações já previstas no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal. Esta legislação prevê, em seu art. 3º, que os procedimentos nela previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V) desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL), 2011).

Ao abordar a temática da Lei de Acesso à Informação, Zucatto (2015) afirma que a legislação regula o direito que todos os cidadãos têm que obter informações do que está acontecendo e o que está sendo gasto no âmbito público, isso faz com que seja possível o contribuinte ter oportunidade de desenvolver o Controle Social.

Ainda se tratando da Lei nº 12.527/2011, observa-se que ela aborda dois aspectos da transparência. A Transparência Ativa e a Transparência Passiva. Pode ser considerada Transparência Ativa a divulgação de informações independente de alguma solicitação de informação. De acordo com o Art. 8º da referida Lei, os órgãos e entidades públicas devem promover a divulgação de informações, independentemente de requerimentos, e é necessário que essa divulgação seja feita em locais de fácil acesso. Os parágrafos que contém o referido artigo dão conta de

como essas informações devem ser divulgadas e que deve conter, o mínimo: I)- registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III) registros das despesas; IV) informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e VI) respostas a perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011).

Ainda se tratando de Transparência Ativa, o art. 8, no § 2º, preconiza que para cumprimento da Lei, excetuando os municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes, a divulgação em sites oficiais é obrigatória e a forma como essa divulgação é feita deve observar os seguintes requisitos: I) conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; II) possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; III) possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; IV) divulgar em detalhes os formatos utilizados para a estruturação da informação; V) garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso; VI) manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; VII) indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e VIII) adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008 (BRASIL, 2011).

Ainda há outro aspecto de transparência apontado pela Lei de Acesso à Informação, a Transparência Passiva. Esta caracteriza-se quando há algum tipo de solicitação de informações por parte da sociedade. A Transparência Passiva está ligada ao Controle Social, teoria que também será abordada nesta pesquisa.

Sobre a transparência passiva, destaca-se que “a referida Lei estabelece que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter

a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”. (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2017, p. 62).

O Art. 10, da Lei nº 12.527/11, garante que qualquer interessado em informações dos órgãos públicos, integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário, Ministério Público, bem como autarquias, fundações públicas, empresas pública e demais entidades que sejam controladas direta ou indiretamente pela União, Estado ou Município, tem o direito de obter informações através do pedido de acesso a informações, desde que o pedido contenha a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, 2011).

Da mesma forma que o Art. 8, da Lei 12.527/11, prevê os meios para que a divulgação das informações ocorra, os parágrafos do Art. 10, da mesma lei, explicam como deve ocorrer e o que deve haver nos pedidos de informações públicas:

“§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público” (BRASIL, 2011).

Os pedidos de informação descritos no artigo décimo possibilitam, na medida em que haja interesse, que a sociedade fique informada sobre as tomadas de decisões da administração pública, sem ser necessário revelar os motivos pelos quais gostariam de receber tais informações.

A divulgação devida dos atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser um desafio fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade, precisa exigir política específica (GOMES FILHO, 2005).

Outra Lei que contribuiu para o avanço da transparência no Brasil foi a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida também como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabelece no seu §1º do Art.1 que “[...] a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas” (BRASIL, 2000).

Pereira e Arruda (2010) afirmam que, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), assegura o controle na administração pública e favorece tanto a sociedade quanto os gestores, protegendo ambos de supostas irregularidades que venham a acontecer com o descumprimento de alguma norma estabelecida, admitindo variações nas formas do controle dos atos administrativos, que se classificam em 3 (três): Controle Interno, Controle Externo e Controle Social.

Pinho e Sacramento (2009) também salientam, quando observam o processo de mudança das últimas décadas, outros fatores que favorecem a transparência e a *accountability*, como a criação da Controladoria Geral da União, os Orçamentos Participativos, os Conselhos de Gestão e Controle, as Organizações não Governamentais ligadas à transparência e o papel da imprensa.

Diante da abordagem das legislações que versam sobre transparência e outros fatores que também contribuíram, ainda é preciso destacar que, muito embora desde a década de 1980 tenham sido consolidadas no país Leis que objetivam dar maior transparência aos atos públicos, ainda há muito o que se fazer para alcançar o nível de excelência. É o que afirmam Figueiredo e Santos (2013):

No Brasil, há diversas Leis com o intuito de fornecer uma maior transparência dos dados da administração pública. Contudo, o país ainda não obteve nível de excelência neste assunto. A aplicação da legislação precisa ser mais efetiva, alcançando de igual modo todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). A transparência precisa ser regra na administração pública. As publicações oficiais precisam estar mais acessíveis às diversas classes sociais, tanto por meio impresso como pela internet. Os cidadãos devem saber dos seus direitos e da importância de estarem constantemente informados sobre a gestão das políticas públicas (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 23).

Esse fato só pode ser entendido se o contexto histórico de formação do Brasil for analisado, assim como explicam Zuccolotto e Teixeira (2017). Para os autores, a falta de representatividade das múltiplas separações dos grupos sociais, somada à permanência da histórica prática clientelista na política, faz com que interesses particulares sejam estabelecidos no âmbito do Estado.

Para Pinho e Sacramento (2009), apesar dos avanços da melhoria da transparência no Brasil, ainda não se obteve êxito pleno, considerando o contexto histórico do país.

Ao observar as alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil nesses 20 anos constata-se que, embora muitos passos importantes tenham

vido dados em direção à *accountability*, com criação de novas instituições, fortalecimento institucional em geral, a caminhada promete ser longa, principalmente porque ficou caracterizado que no Brasil o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 22).

No que tange as informações orçamentárias, Peres e Santos (2020) afirmam que dada a complexidade do assunto, a discussão neste sentido avançou pouco na sociedade e com isso, não se pode afirmar que haja garantia ainda de um envolvimento da população nas temáticas sobre receita e gastos públicos.

Para avançarmos com a discussão sobre transparência, é preciso trazer à tona, mesmo que brevemente, o termo *accountability*, que apesar de ter vários significados e múltiplas dimensões (MORAIS; TEIXEIRA, 2016), na visão de Pinho e Sacramento (2009), esta traz em seu conceito a ideia contida de “responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado”. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1347).

Pinheiro (2016), quando cita O’Donnell (1998) em uma pesquisa realizada para estudar a legitimidade do controle social na gestão pública, aborda duas vertentes sobre a *accountability*. A vertical e a horizontal. A *accountability* vertical se restringe as eleições, reivindicações sociais e cobertura midiática de atos praticados pelo governo. Considerando as fragilidades dos sistemas partidários e políticos, bem como o fato de que a cobertura midiática, embora gere desconforto aos governantes, poucas vezes consegue responsabilizar os gestores, não é o melhor modelo a ser seguido. Em contrapartida, a *accountability* horizontal ou diagonal, busca garantir à sociedade civil o acesso continuado a informações governamentais detalhadas por meio de sua inclusão nas estruturas de controle horizontal.

Todavia, fatores como a corrupção e a falta de organização política da sociedade, na visão de Sacramento e Pinho (2012), contribuem para a fragilidade de mecanismos de *accountability* existentes no Brasil e com isso o termo cai em descredito.

O fato é que se tratando de *accountability* e toda matéria que gira em torno da transparência e democracia no Brasil, é preciso levar em conta a situação paradoxal da América Latina, em que ao mesmo tempo em que são adotados traços da liberdade de expressão, eleições livres e tantos outros, prevalecem “traços políticos convencionais, como clientelismo, paternalismo, patrimonialismo”. (PINHO;

SACRAMENTO, 2009, p. 1360), o que para os autores resulta em uma cultura política onde o interesse individual é maior do que o coletivo.

Zuccolotto e Teixeira (2017) apontam avanços, mesmo diante da cultura política brasileira, e atribuem aos mecanismos de transparência o fato das denúncias contra corrupção terem aumentado:

se considerarmos nossa cultura política, com traços marcantes de patrimonialismo, clientelismo etc., não podemos deixar de destacar os avanços que rompem inclusive com essa cultura. Como consequência dos avanços da transparência, temos visto a cada dia o aumento de denúncias envolvendo a administração pública e o mundo corporativo. Apesar de o imaginário popular acreditar que a corrupção nunca existiu em escala tão grande em nosso país, preferimos afirmar que ela provavelmente sempre foi de tal envergadura. A diferença é que os mecanismos de transparência e *accountability* não possuíam o amadurecimento institucional dos dias de hoje (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2017, p. 66)

Ainda sobre avanços na transparência e *accountability*, Pinho e Sacramento (2009) concordam e acrescentam que mudanças maiores, que culminarão novas realidades, não serão feitas a curto prazo, tendo em vista as forças conservadoras que já fazem parte da cultura há séculos.

### **2.2.2 Transparência do Espírito Santo**

Embora o Espírito Santo tenha uma história de subordinação causada pelas disparidades financeiras e sociais, razão pela qual sempre foi tratado como inferior se comparado aos estados vizinhos, conforme destaca Scherer (2005), o processo de transparência e participação social no Estado se mostra muito positivo.

Dados recentes dão conta de que, atualmente, o Espírito Santo é considerado o Estado mais transparente no ranking de Transparência divulgado pela Controladoria Geral da União (CGU). A última Avaliação de Transparência, que aconteceu no período de 1º de abril a 31 de dezembro de 2020, mostra que o Espírito Santo recebeu nota máxima nos quesitos avaliados. O Estado havia sido 1º lugar de 2014 a 2017, mas tinha caído para a 8ª colocação em 2018.

Uma análise da transparência do poder executivo dos estados brasileiros feita por Jahns e Raupp (2016) mostra o Espírito Santo, acompanhado do estado do Paraná, como sendo o que disponibiliza maior variedade e flexibilidade nas opções

de consulta, “permitindo maior autonomia por parte do usuário na busca por informações” (JAHNS; RAUPP, 2016, p. 60).

Ainda segundo Jahns e Raupp (2016), o Espírito Santo, entre outros estados, apresenta em seu sítio eletrônico a possibilidade de formatação da apresentação e ferramenta específica de acessibilidade, além de permitir consultas por períodos superiores a dez anos, o que resultou na classificação em primeiro lugar na análise feita pelos autores.

Teixeira e Gentilli (2015) salientam que o Espírito Santo foi o primeiro estado brasileiro a ter uma lei de acesso à informação aprovada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo governador José Renato Casagrande. A Lei no 9.871, de 09 de julho de 2012, que foi regulamentada em 26 de novembro de 2012 pelo decreto Nº 3152-R.

Ainda se tratando de legislação, insta salientar também, que o Estado foi o primeiro do país a criar o Conselho Estadual de Transparência Pública e Combate à Corrupção, em 28 de julho de 2011, por meio do Decreto n. 2812-R. (ZUCOLOTTI; TEIXEIRA, 2015). Tal conselho é composto por autoridades do Poder Executivo Estadual, por autoridades públicas convidadas e por representantes convidados da sociedade civil, sendo que esses dois últimos são eleitos e possuem mandatos de dois anos.

Essas práticas adotadas refletem a boa posição ocupada do Estado. “Onde os canais de participação estão definidos institucionalmente percebe-se uma melhora da transparência e, uma vez que a transparência é a base para a consolidação democrática, ocorre uma melhora da própria qualidade da democracia” (ZUCOLOTTI; TEIXEIRA, 2015, p. 88).

Claro que isso não quer dizer que já se alcançou no Estado a plena democracia e nem que a transparência e a participação popular são inquestionáveis, mas diante do exposto, está claro que o Estado segue avançando.

É certo que avanços precisam ser feitos e que os pressupostos da ação comunicativa habermasiana não podem ser alcançados em apenas 26 anos de redemocratização, sobretudo em um país de dimensão continental e com grandes diferenças econômicas, sociais e culturais como o nosso. No entanto, quando pensamos em âmbito subnacional, onde essas diferenças são menores (mesmo que ainda existam em larga escala), a ação comunicativa pode tomar forma em conselhos representativos, onde o consenso, apesar de não estar dado a priori, pode ser construído por meio do diálogo e não de negociações e barganhas (ZUCOLOTTI; TEIXEIRA, 2015, p. 89).

Dada a contextualização a nível nacional e estadual da gestão democrática e transparência na administração pública, bem como suas causas e reflexos, passamos agora a analisar como isso ocorre no município de Presidente Kennedy, local proposto para o estudo da pesquisa.

### **3 TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES**

#### **3.1 HISTÓRIA DE PRESIDENTE KENNEDY**

Antes de mais nada, é preciso conhecer o contexto e alguns aspectos gerais do município. Após a abordagem histórica, passaremos a analisar a participação social e os órgãos de controle internos e externos para então analisar o sítio eletrônico oficial do Município.

Localizado na região sul do Estado do Espírito Santo, Presidente Kennedy possui extensão territorial de 583,932 km<sup>2</sup> e além da Sede, possui vasta área de extensão rural, onde ficam distribuídas cinquenta comunidades (PRESIDENTE KENNEDY, 2021).

O Município foi desmembrado de Itapemirim com a emancipação que aconteceu em 30 de dezembro de 1963, através da Lei Estadual nº 1918, que entrou em vigor no dia 4 de abril de 1964, assim conseguindo a sua autonomia administrativa, a chamada emancipação política (PRESIDENTE KENNEDY, 2021). Presidente Kennedy faz divisa com os Municípios de Itapemirim, Marataízes, Atílio Vivacqua e Mimoso do Sul-(INCAPER, 2020).

É importante levar em consideração, para uma melhor compreensão da cultura do município, as questões demográficas e populacionais. De acordo com os dados fornecidos pelo IBGE em 2010, o município contava com uma população total de 10.314 habitantes, sendo que, 66,65% da população total habitavam suas áreas rurais.

Figura 1 - Tabela da situação do Domicílio x sexo da população de Presidente Kennedy

Idade	Situação do Domicílio X Sexo					
	Total		Urbana		Rural	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Total	5258	5056	1710	1730	3548	3326
0 a 15 anos	1273	1163	417	339	856	824
15 a 29 anos	1372	1373	460	498	912	875
30 a 59 anos	2016	1936	653	687	1363	1249
60 a 69 anos	348	318	98	115	250	203
70 anos ou mais	249	266	82	91	167	175

Fonte: Incaper (2021).

Diante de dados divulgados pelo Instituto (Incaper), levando em consideração o último censo do IBGE, da população residente no meio rural, 48,39% são mulheres rurais, sendo que, a população feminina é de 3326 e a masculina de 3548. A predominância é de pessoas dentro da faixa etária de 30 a 59 anos. Os jovens de 15 a 29 anos representam 26,00% da população rural. Já as crianças, na faixa etária de 0 a 14 anos, compreendem 24,44% da população e, por fim, a população idosa é de 795 habitantes, representando 11,57% da população rural (INCAPER, 2021).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), em 2010, era de, 0,657. E relação a 2000, onde o estimado era 0,532, houve um aumento de 0,125 (IBGE, 2021).

Na educação, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade era de 97,1%. Com relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, em 2019, Presidente Kennedy alcançou apenas nota 4,8 nos anos iniciais e 4,4 nos anos finais do ensino fundamental da rede pública (IBGE, 2021), não alcançando assim a meta, que é 6.0.

De acordo com a startup QEDU, o Município “precisa melhorar a sua situação para garantir mais alunos aprendendo e com fluxo escolar adequado (QEDU, 2021).

Com relação ao saneamento básico, em 2010, Presidente Kennedy apresentava apenas 38,6% de domicílios com esgotamento sanitário adequado. Com

relação a urbanização de vias públicas, o percentual era de apenas 10% comparado a outros municípios (IBGE, 2021).

Se tratando de receita, Presidente Kennedy, a partir de 2010, destacou-se por ser a cidade com maior PIB per capita do país, em virtude das arrecadações de royalties e participações especiais (FILHO, 2018).

A economia advinda de receita própria do Município, no entanto, é majoritariamente ligada à agricultura, setor responsável por cerca de 70% da arrecadação da prefeitura. A pecuária leiteira é forte no município, tendo em vista que Presidente Kennedy é o maior produtor de leite do estado do Espírito Santo. Há também no Município o cultivo de mandioca, maracujá, cana-de-açúcar e mamão (PRESIDENTE KENNEDY, 2021).

O poder público municipal é o maior empregador de Presidente Kennedy, visto que há, cerca de 1,8 mil servidores, entre efetivos, em designação temporária e comissionados atualmente na administração pública municipal (PRESIDENTE KENNEDY, 2021).

Segundo dados do IBGE, em 2019, o salário médio mensal da população era de pouco mais de dois salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 27,3%.

Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 9 de 78 e 11 de 78, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 1176 de 5570 e 676 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 40.6% da população nessas condições, o que o colocava na posição 14 de 78 dentre as cidades do estado e na posição 2662 de 5570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2021).

Filho (2018), quando analisa os recursos de royalties, a participação especial e o desenvolvimento no Município de Presidente Kennedy, salienta que, mesmo com tanto recurso, o Município “não consegue apresentar índices sustentáveis de desenvolvimento econômico, político e social considerável ou compatível ao esperado” (FILHO, 2018, p. 12). Para o autor, estudos que abordam essa temática são importantes, vez que, municípios que se beneficiam com a arrecadação dos royalties e outras participações especiais, enfrentam desafios, sobretudo de gestão, que impedem o desenvolvimento.

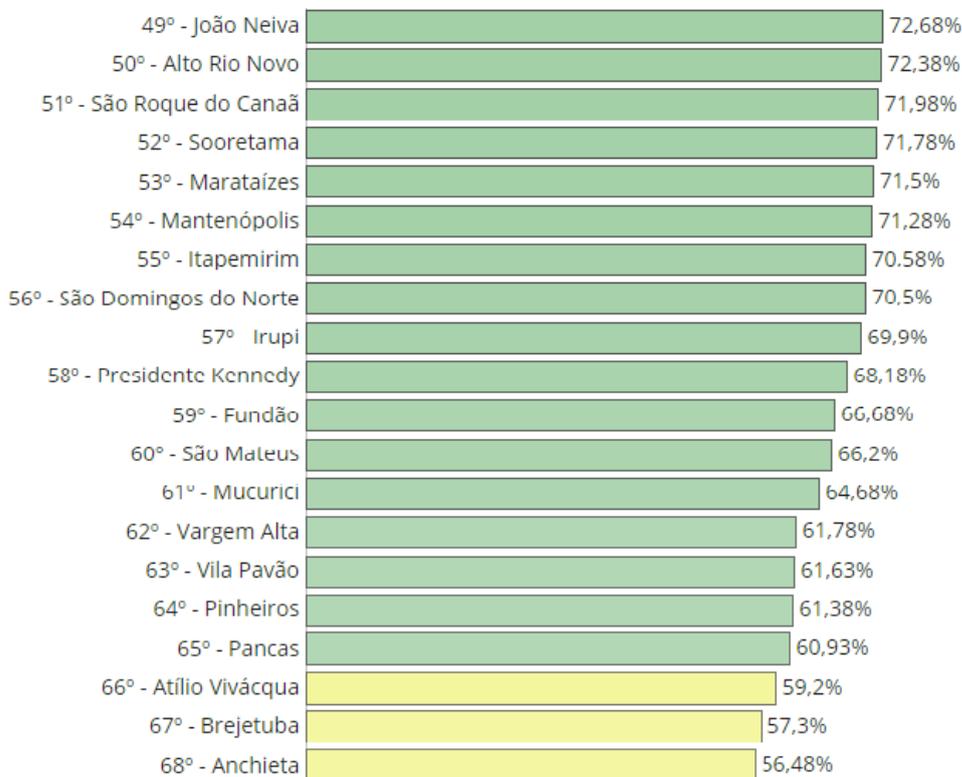
Deste modo, o desenvolvimento dos municípios beneficiários de royalties e outras participações especiais enfrentam barreiras que embarçam o crescimento e atingimento de metas legalmente traçadas por razões políticas, sociais e principalmente de gestão que impedem o desenvolvimento, sendo de suma relevância o estudo e possíveis diagnósticos dos fatores, atores políticos e sociais que atrapalham a aliança entre arrecadação, crescimento e desenvolvimento (FILHO, 2018, p. 12).

Entender essas peculiaridades do Município de Presidente é de suma importância para analisar a participação social. Quando analisado o território rural, é preciso lembrar que algumas comunidades não têm acesso à internet, o que dificulta o acesso as informações divulgadas pela prefeitura nos meios eletrônicos. Fatores relacionados a educação também devem ser levados em consideração. Se o Município não é bem avaliado no IDEB, com certeza reflexos de analfabetismo funcional surgirão. Também deve ser considerada a forma como se dá a economia do município. A forma como os benefícios dos royalties chega, pode trazer problemas de distribuição de renda para o local e à medida que resolve alguns problemas sociais, geram-se outros ainda mais graves.

### 3.2 TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA

De acordo com o Relatório de Auditoria 00047/2017-2, realizado pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo para avaliar a transparência ativa dos Portais de Transparência das prefeituras e câmaras do Estado no ano de 2017, Presidente Kennedy apareceu na quinquagésima oitava posição, cumprindo 68,18 % dos itens de Transparência (TCE-ES, 2017).

Figura 2 - Demonstrativo da Transparência Ativa dos Portais de Transparência em 2017



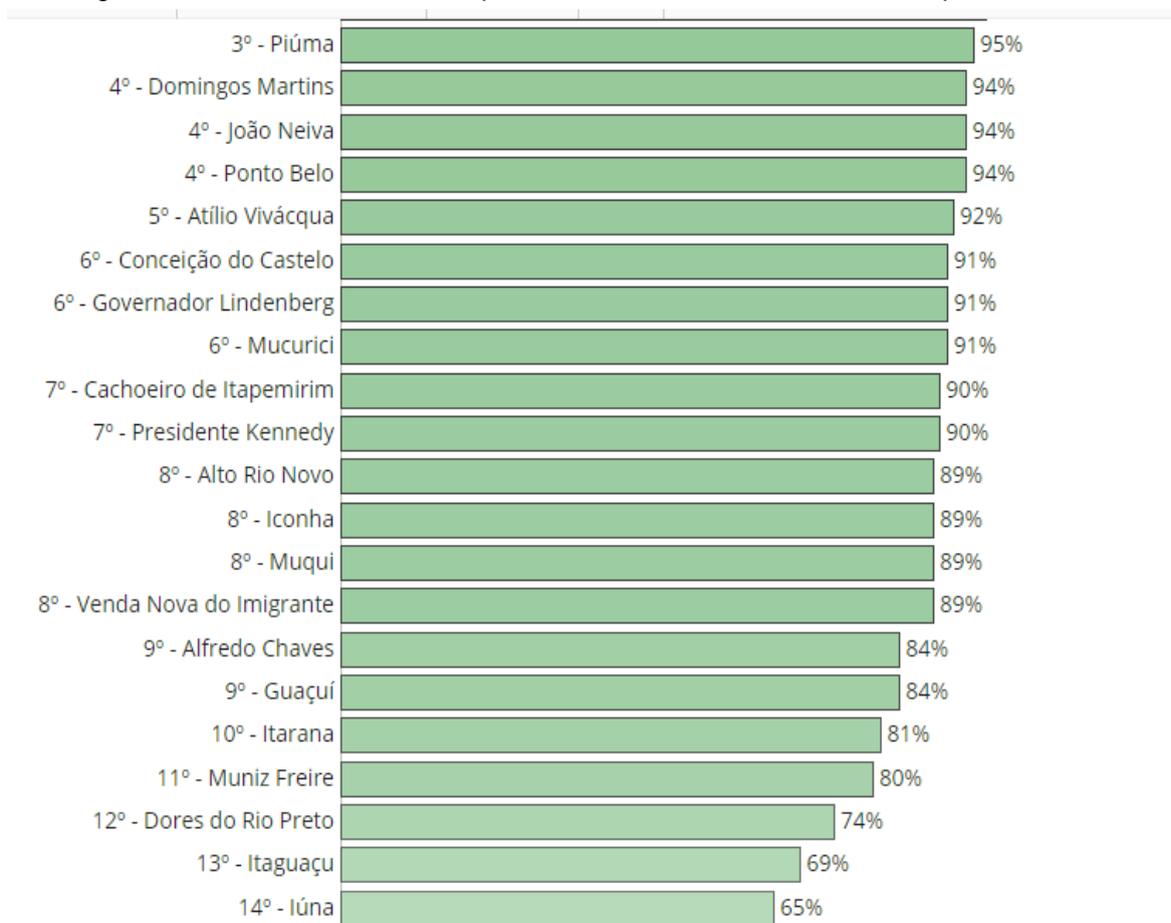
Fonte: TCE-ES (2020).

O que se levou em conta nesta análise foi o conteúdo e a qualidade das informações. Entre os temas estavam despesas, receitas, licitações, contratos, pessoal, gestão fiscal, patrimônio e produção legislativa (TCE-ES, 2017).

Embora a classificação do Município não seja satisfatória, os responsáveis pela referida auditoria ressaltam que houve incremento na disponibilização de informações exigidas por lei, quando se compara com os resultados da fiscalização de 2015, não só de Presidente Kennedy, mas de todos os municípios analisados.

Já no ano de 2018, o Tribunal de Contas avaliou novamente a transparência, entretanto, com enfoque na Transparência Passiva. E nesta avaliação, onde verificou-se se as instituições públicas estão garantindo ao cidadão o direito de obter informações de interesse geral ou particular, o município de Presidente Kennedy ficou na sétima colocação dos mais transparentes entre municípios pesquisados, cumprindo 90% dos requisitos.

Figura 3 - Demonstrativo da Transparência Passiva dos Portais de Transparência em 2018



Fonte: TCE-ES (2018).

Assim, observa-se que, até o momento, o município de Presidente Kennedy é melhor avaliado na Transparência Passiva do que na Transparência Ativa, considerando que estas são as mais recentes avaliações feitas pelo Órgão.

Outros fatores também devem ser levados em consideração, se tratando de transparência e participação popular em Presidente Kennedy, como a criação da Lei de Acesso à informação Municipal, a criação do Controle Interno, da Ouvidoria e os demais órgãos de participação.

Em uma breve pesquisa na legislação municipal, pode-se observar que há lei específica para o acesso à informação e também instituindo o Controle Interno Municipal. Em Presidente Kennedy, a Lei 1.082/2013, criada para regulamentar o acesso às informações no âmbito municipal, em atendimento a Lei Federal 12.527/2011, dispõe sobre procedimentos para se obter acesso à informação pública e para prestá-la. De semelhante teor a LAI, a Lei 10.82/2013 narra, em seus capítulos,

as informações de interesse público e privado, informações protegidas por sigilo, os procedimentos do acesso à informação e dos recursos.

No que se refere a Controladoria Municipal, o órgão foi instituído pela Lei 1.076/2013 e revogada pela 11.169/2015, em 20 de março de 2015. A legislação visa assegurar ao Poder Executivo e Legislativo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade na gestão dos recursos, e a avaliação dos resultados obtidos pela Administração (PRESIDENTEKENNEDY, 2013).

Outra lei que traz à tona o Controle Interno é a Lei 1.425/2019, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy.

A Controladoria Geral é um órgão ligado diretamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo como âmbito de ação o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela administração para salvaguardar os ativos, desenvolver a eficiência nas operações, avaliar o cumprimento dos programas, objetivos, metas e orçamentos e das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e a fidelidade das informações e assegurar o cumprimento da lei, dentre outras atividades correlatas e descritas em legislação específica (NR) (PRESIDENTE KENNEDY, 2019).

Já a Ouvidoria Municipal, não foi instituída por lei. O órgão é mencionado na Lei 1.425/2019, onde a Ouvidoria Municipal aparece como órgão que executa atividades da Controladoria Municipal, “tendo uma relação institucional direta com os munícipes nas questões relativas a recebimento de reclamações, representações e denúncias sobre atos da Administração Pública Municipal, dentre outras atividades correlatas. (NR)” (PRESIDENTE KENNEDY, 2019). Vale ressaltar que as informações coletadas pela Ouvidoria são mantidas em sigilo, bem como sobre sua fonte.

Com relação aos conselhos, mecanismo que foi incorporado na gestão pública federal a partir da década de 1990, quando a participação social assumia definitivamente o papel de contribuição com o Estado (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012), pode se observar que existem um total de vinte Conselhos Municipais Instituídos por lei no Município de Presidente Kennedy, instituídos a partir de 1995. Eles estão vinculados a diversas áreas, como Educação, Saúde, Obras, Turismo, Segurança, Agricultura, Pesca e à Assistência Social.

O primeiro Conselho que se pode verificar, instituído por Lei no Município de Presidente Kennedy, foi o Conselho Municipal de Bem-Estar Social. Criado em 1995, pela Lei nº 454/1995. Com caráter deliberativo, tem a finalidade de assegurar a

participação da comunidade na elaboração e implementação de programas da área social, tais como habitação, saneamento básico, de promoção humana e outros, além de gerir o Fundo Municipal de Bem-Estar Social. Constituído por oito membros, tem em sua composição:

- I - Três (03) representantes do Poder Executivo.
- II - Um (01) representante do Poder Legislativo.
- III - Um (01) representante de organizações comunitárias.
- IV - Um (01) representante de organizações religiosas.
- V - Um (01) representante do sindicato de trabalhadores.
- VI - Um (01) representante de entidades patronais (PRESIDENTEKENNEDY, 1995).

Vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, existe o Conselho Municipal de Saúde, que foi criado pela Lei 311/1999 e revogado pela Lei 724/2007. Este Conselho é deliberativo e normativo, vinculado ao Sistema Único de Saúde Municipal, e encarregado de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde do Município, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (PRESIDENTE KENNEDY, 2007). Neste conselho a composição é a seguinte:

- a) 4 (quatro) representantes de entidades de usuários do Sistema Único de Saúde;
- b) 2 (dois) representantes dos trabalhadores de Saúde Municipal;
- c) 1 (um) representante de prestadores de serviço do Sistema Único de Saúde Municipal;
- d) 1 (um) representante do Poder Executivo, indicado pelo Prefeito Municipal (PRESIDENTE KENNEDY, 2007).

Já vinculado à Secretaria de Educação, pode ser encontrado quatro conselhos: Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do Fundeb e o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

O Conselho Municipal de Educação foi instituído pela Lei nº 821/2009 e exerce funções de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de assessoramento sobre a formulação e o planejamento das políticas da educação do município de Presidente Kennedy. Compõem este Conselho:

- I - 1 (um) Representante indicado pelo Poder Executivo;
- II - 1 (um) Representante da Secretaria Municipal de Educação, indicado pelo(a) Secretário(a) Municipal de Educação;
- III - 1 (um) Representante dos Estudantes com mais de 16(dezesseis) anos;
- IV - 1 (um) Representante do Conselho Tutelar de Presidente Kennedy, indicado pelo respectivo Conselho;
- V - 1 (um) Representante da Comunidade Quilombola;
- VI - 2 (dois) Representantes da Sociedade Civil, através das entidades igrejas ou associação de moradores que estejam atuantes;
- VII - 2 (dois) Representantes dos Professores da Educação Básica;
- VIII - 2 (dois) Representantes de pais de alunos da rede pública municipal, membro da associação de escola ou órgão equivalente;
- IX - 1 (um) Representante da Associação Pestalozzi de Presidente Kennedy (PRESIDENTE KENEDY, 2009).

Já o Conselho Municipal de Alimentação Escolar foi criado pela Lei nº 522/1999, que mais tarde foi revogada pela Lei nº 863/2009. De caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, tem em sua composição:

- I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo Município;
- II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
- IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação, conhecido como Conselho do Fundeb, foi instituído pela Lei nº 721/2007 e alterado pela Lei nº 800/2008 e posteriormente alterado mais uma vez pela Lei nº 1.536/2021. Em sua atual composição fazem parte deste Conselho:

- I - Dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1(um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente (Redação dada pela Lei nº 800/2008)
- II - um representante dos professores das escolas públicas municipais;
- III - um representante dos diretores das escolas públicas municipais;
- IV - um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais;
- V - dois representantes dos pais de alunos das escolas públicas municipais;
- VI - Dois representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo 1 (um) indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas (Redação dada pela Lei nº 800/2008)
- VII - um representante do Conselho Municipal de Educação; e
- VIII - um representante do Conselho Tutelar;
- IX - Dois representantes da de organizações da sociedade civil; (Dispositivo incluído pela Lei nº 1536/2021);

- X - Um representante das escolas do campo; (Dispositivo incluído pela Lei nº 1536/2021);  
 XI - Um representante das escolas quilombolas. (Dispositivo incluído pela Lei nº 1536/2021) (PRESIDENTE KENNEDY, 2021).

Já o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, foi criado pela Lei nº 494/1997. Deste último, a legislação não detalha suas atribuições e composição (PRESIDENTE KENNEDY, 1997).

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, instituído pela Lei nº 493/1997, foi reestruturado pela Lei nº 841/2009, onde passou a ser chamado de Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Presidente Kennedy e mais tarde foi alterado pela Lei nº 1.495/2020. Possui caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador, com autonomia de decisões internas, vinculado à estrutura da Secretaria Municipal de Agricultura, e como atribuição, constitui-se em espaço de articulação entre o Governo Municipal e os Produtores Rurais para a formulação de diretrizes para políticas e ações nas áreas rurais. Neste Conselho também pode-se notar a seguinte composição:

- I - 4 (quatro) representantes do Poder Público: (Redação dada pela Lei nº 1495/2020)
- a) 01 (um) representante da secretaria Municipal de desenvolvimento da Agricultura e Pesca; (Redação dada pela Lei nº 1495/2020)
  - b) 1 (um) Representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
  - c) 01 (um) representante do Órgão da Vigilância Sanitária Municipal; (Redação dada pela Lei nº 1495/2020)
  - d) 01 (um) representante do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e extensão Rural - Incaper. (Redação dada pela Lei nº 1495/2020)
  - e) 1 (um) Representante do Órgão da Vigilância Sanitária Municipal.
- II - 04 (quatro) representantes da Sociedade Civil Organizada: (Redação dada pela Lei nº 1495/2020)
- a) 1 (um) Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Presidente Kennedy;
  - b) 1(um) representante de associação de Pequenos Produtores Rurais;(Redação dada pela Lei nº 1495/2020)
  - c) 1(um) representante de Cooperativa de Laticínios, entre os cooperados do Município de Presidente Kennedy – ES;(Redação dada pela Lei nº 1495/2020)
  - d) 1(um) representante da Associação de Moradores Rurais do Município.(Redação dada pela Lei nº 1495/2020)
  - e) 01 (um) Representante da Associação de Moradores Rurais de Gromogol, Rio Preto, Posto Caju e Serrote (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

Outro órgão deliberativo e de assessoramento com a finalidade de fiscalizar, avaliar e executar os planos municipais de desenvolvimento da Pesca, é o Conselho

Municipal de Pesca, criado pela Lei nº 842/2009 e alterado pela Lei nº 908/2010.  
Compõe o referido Conselho:

- I - 4 (quatro) Representantes do poder público, sendo:
  - a) 1 (um) Representante da Secretaria Municipal de Pesca;
  - b) 1 (um) Representante da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
  - c) 1 (um) Representante da Secretaria Municipal de Turismo;
  - d) 1 (um) Representante do Instituto Capixaba de Agricultura e Extensão Rural - INCAPER (Redação dada pela Lei nº 908/2010)
- II - 5 (cinco) Representantes da Sociedade Civil, sendo:
  - a) 1 (um) Representante da Colônia de Pescadores de Presidente Kennedy;
  - b) 1 (um) Representante da Associação de Pescadores da Praia de Marobá;
  - c) 1 (um) Representante dos Comerciantes ou Industriários do Setor Pesqueiro no Município;
  - d) 1 (um) Representante da Incaper; (Revogada pela Lei nº 908/2010)
  - e) 1 (um) Representante de aquicultores que explorem esta atividade no Município de Presidente Kennedy (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

Na área da Segurança Pública, existe o Conselho de Segurança Pública, criado pela Lei nº 483/1997 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 69/2015, tem em suas atribuições, sugerir prioridades, formular estratégias, acompanhar e avaliar serviços na área da segurança pública municipal. Seus representantes são:

- I - 01 (um) representante da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo;
- II - 01 (um) representante da Polícia Civil do Estado do Espírito Santo;
- III - 01 (um) representante do Poder Judiciário da Comarca de Presidente Kennedy;
- IV - 01 (um) representante do Ministério Público da Comarca de Presidente Kennedy;
- V - 01 (um) representante do Poder Executivo Municipal, indicado pelo Chefe do Executivo;
- VI - 01 (um) representante do Poder Legislativo Municipal, indicado pelo Chefe do Legislativo;
- VII - 01 (um) representante das Associações de Moradores de Presidente Kennedy;
- VIII - 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Segurança Pública;
- IX - 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- X - 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- XI - 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- XII - 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil, subseção de Presidente Kennedy;
- XIII - 01 (um) representante da CDL de Presidente Kennedy;
- XIV - 01 (um) representante das Igrejas de Presidente Kennedy;
- XV - 01 (um) representante das entidades filantrópicas, clubes de serviços ((PRESIDENTE KENNEDY, 2015).

O Conselho Municipal Sustentável, instituído pela Lei nº 533/2000, visa propor diretrizes, orientações e normas técnicas, acerca da organização e funcionamento das ações públicas municipais. Seus integrantes são todos da Administração Pública, sendo:

- I - Prefeito Municipal;
- II - Presidente da Câmara de Vereadores
- III - 08 (oito) membros, titulares de cada uma das Secretarias Municipais, a saber:
  - a) Secretaria Municipal de Administração;
  - b) Secretaria Municipal de Obras;
  - c) Secretaria Municipal de Educação;
  - d) Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
  - e) Secretaria Municipal de Agricultura;
  - f) Secretaria Municipal de Turismo;
  - g) Secretaria Municipal de Assistência Social;
  - h) Secretaria Municipal de Saúde (PRESIDENTE KENNEDY, 2000).

Na área do turismo, existem duas leis que instituem o Conselho Municipal de Turismo. Interessante destacar que uma não revoga a outra, então passaremos a falar sobre as duas, paralelamente. Primeiramente o Conselho foi criado pela Lei nº 508/1998, e tem em suas competências coordenar, incentivar e promover o Turismo no Município de Presidente Kennedy, estudar e propor, à Administração Municipal, medidas de difusão e amparo ao Turismo, em colaboração com os órgãos oficiais especializados. A Lei não especifica composição (PRESIDENTE KENNEDY, 1998).

O Conselho também aparece sendo criado pela Lei nº 549/2001 e aqui tem como finalidade “propugnar para que o Turismo desempenhe a contento sua atividade multiforme, levando em consideração o conjunto de seus componentes sociais, econômicos, culturais, políticos e educacionais” (PRESIDENTE KENNEDY, 2001). A Lei não descreve detalhadamente sua composição, mas salienta que:

- Art. 4º Os membros do Conselho Municipal de Turismo serão indicados, juntamente com um suplente, pelos órgãos, entidades ou classes que representarem e nomeados por ato do Chefe do Poder Executivo, para um mandato de 02 anos, ou até que a entidade representada formalize a sua substituição e terá dois representantes da Câmara Municipal de Presidente Kennedy, admitida lima recondução.
- § 1º O Presidente do Conselho será indicado pelo Chefe do Executivo Municipal.
- § 2º O exercício do mandato de membro do Conselho Municipal de Turismo não será remunerado e será considerado de relevância pública (PRESIDENTE KENNEDY, 2001).

Já o Conselho Municipal de Juventude, que está atrelado ao fundo municipal da juventude e da igualdade social, criado pela Lei nº 818/2009, representa a população jovem de Presidente Kennedy, tem caráter autônomo, permanente, deliberativo, consultivo e fiscalizador da política municipal de atendimento aos direitos da juventude e do Fundo Municipal da Juventude e Igualdade Social (FUMJIS), destinado à captação e aplicação de recursos a serem utilizados, segundo as

deliberações do Conselho Municipal da Juventude, a quem compete sua administração. A composição deste conselho é estabelecida da seguinte maneira:

- I - 05 (cinco) representantes do Poder Público Municipal, com no mínimo um representante da Secretaria Municipal da Juventude e Igualdade Social e no mínimo um representante da Câmara municipal.
- II - 05 (cinco) representantes da Sociedade Civil, sendo:
  - a) 02 (dois) representantes estudantis do ensino médio;
  - b) 01 (um) representante estudantil do ensino superior;
  - c) 01 (um) representante de movimento religioso do município que tenham juventude organizada;
  - d) 01 (um) representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ou de entidade de Atendimento ao adolescente (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

Outro Conselho existente no Município de Presidente Kennedy é o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor (Condecon), instituído pela Lei nº 1.145/2014. Este traz em suas atribuições a atuação na formulação de estratégias e diretrizes para a política municipal de defesa do consumidor, bem como na elaboração, solicitação e fiscalização de questões pertinentes a Proteção e Defesa do Consumidor. Integram este Conselho:

- I - Coordenador Municipal do PROCON/PK, que é membro nato do CONDECON e o presidirá;
- II - Um representante da Unidade de Controle Interno;
- III - Um representante da Secretaria Municipal de Educação;
- IV - Um representante da Vigilância Sanitária Municipal;
- V - Um representante da Secretaria Municipal da Fazenda;
- VI - Um representante do Gabinete do Prefeito;
- VII - Um representante da Secretaria Municipal de Agricultura;
- VIII - Um representante dos Fornecedores Locais;
- IX - Dois representantes de Associações de Consumidores que atendam aos requisitos do inciso IV, do art. 82 da Lei 8.078/90.
- X - Um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/ES);
- XI - Um representante da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico (PRESIDENTE KENNEDY, 2014).

Criado pela Lei nº 532/2000 e revogado pela Lei nº 1.321/2017, o Conselho Municipal de Meio Ambiente dispõe sobre a política de Meio Ambiente e sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente no Município de Presidente Kennedy. Órgão de caráter consultivo, deliberativo e normativo do Poder Público Municipal, que tem por finalidade propor, avaliar e acompanhar a execução da política ambiental do Município. Sua composição se dá da seguinte maneira:

I - representantes dos Órgãos Governamentais:

- a) um titular e um suplente da esfera estadual com atuação na área ambiental;
- b) cinco titulares e cinco suplentes da esfera municipal.

II - representantes da sociedade civil serão:

- a) um titular e um suplente de entidades ambientalistas com atuação no entorno e na Unidade de Conservação;
- b) um titular e um suplente do Conselho Comunitário;
- c) um titular e um suplente das associações de moradores do entorno da Unidade de Conservação;
- d) um titular e um suplente da comunidade acadêmico científica, a ser definida entre aquelas que tenham cursos ligados à área ambiental com atuação no Município;
- e) dois titulares e dois suplentes do setor privado (PRESIDENTE KENNEDY, 2017).

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei nº 797/2008, e alterado por diversas leis, sendo a mais recente a Lei nº 1.467/2020. O Conselho Gestor tem caráter deliberativo e será composto pelas seguintes entidades:

I - Representantes do Governo Municipal: (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012) (Redação dada pela Lei nº 820/2009)

- a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social; (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012)
- b) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação; (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012)
- c) 01(um) representante da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Habitação (Redação dada pela Lei nº 1467/2020) (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012)
- d) 01(um) representante da Secretaria Municipal de Saúde. (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012)

II - Representantes de Movimentos Populares: (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012)

(Redação dada pela Lei nº 820/2009)

- a) 01 (um) representante de entidade de atendimento à Pessoa com deficiência; (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012)
- b) 02 (dois) representantes de instituições religiosas; (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012)
- c) 01(um) representante da Comunidade Quilombola; (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012)

III - Representante do Poder Legislativo Municipal de Presidente Kennedy: Dispositivo revogado pela Lei nº 1084/2013) (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012) (Redação dada pela Lei nº 820/2009)

- a) 01 (um) representante da Câmara Municipal de Presidente Kennedy. (Dispositivo revogado pela Lei nº 1084/2013) (Redação dada pela Lei nº 1.056/2012)

IV - 02 (dois) representantes de Movimentos Populares. (Redação dada pela Lei nº 888/2010) (PRESIDENTE KENNEDY, 2008).

Ligados à Secretaria Municipal Assistência Social, existem vigorados por Lei cinco conselhos e são eles: Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal do Idoso,

Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Conselho Municipal de Assistência Social foi criado pela Lei nº 473/1996, a qual foi revogada pela Lei nº 746/2007 e, mais tarde, alterada pela Lei nº 1.078/2013. Possui, dentre várias competências, “aprovar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social elaborada em consonância com a política de assistência social na perspectiva do SUAS e as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social (PRESIDENTE KENNEDY, 2013). É composto da seguinte forma:

- I - Representantes de órgãos governamentais, sendo:
  - 01 (um) da Secretaria Municipal de Assistência Social
  - 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação;
  - 01 (um) da Secretaria Municipal de Fazenda;
  - 01 (um) da Secretaria Municipal de Saúde;
  - 01 (um) da Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer.
- II - Representantes da Sociedade Civil, sendo:
  - 02 (dois) representantes de usuários ou de organizações de usuários da Assistência Social, de âmbito municipal;
  - 01 (um) representante de entidade e organizações de Assistência Social, de âmbito municipal;
  - 02 (dois) de entidade representativa de trabalhadores da área de assistência social, de âmbito municipal (PRESIDENTE KENNEDY, 2013).

Já o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi criado pela Lei nº 741/2007, com alterações dadas pelas Leis nº 960/2011, 1.050/2012 e 1.403/2019. Órgão deliberador, tem como finalidade definir ações públicas de proteção integral à criança e ao adolescente, garantir os direitos dos mesmos, e divulgar amplamente a política de atendimento estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Compõe este Conselho:

- I - Do Poder Público Municipal:
  - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
  - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
  - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;
  - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças.
- II - Da Sociedade Civil: (Redação dada pela Lei nº 1.403/2019)
  - 1 (um) representante de Associação de Moradores; (Redação dada pela Lei nº 1.403/2019)
  - 1 (um) representante de Instituições da área de atendimento à Pessoa com Deficiência (s); (Redação dada pela Lei nº 1.403/2019)
  - 1 (um) representante do Conselho das Igrejas Evangélicas; (Redação dada pela Lei nº 1.403/2019)
  - 1 (um) representante da Igreja Católica. (Redação dada pela Lei nº 1.403/2019) (PRESIDENTE KENNEDY, 2007).

O Conselho Municipal do Idoso, criado pela Lei nº 738/2007, também teve alterações pela Lei nº 1.047/2012. Atua como sendo um órgão deliberativo, consultivo, normativo, fiscalizador e controlador das ações, em todos os níveis, dirigidas à proteção e à defesa dos direitos dos idosos do Município. É composto por:

- I - Representantes Governamentais:
  - a) Secretaria Municipal de Assistência Social;
  - b) Secretaria Municipal de Saúde;
  - c) Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer. (Redação dada pela Lei nº 1.047/2012). (Nova redação dada pela Lei nº 838/2009)
- II - Representante Não-governamentais:
  - a) Entidade do Meio Rural;
  - b) Entidade ou Grupo de Idosos;
  - c) Representante de instituições Religiosas (PRESIDENTE KENNEDY, 2007).

A Lei nº 834/2009 cria o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência. De caráter deliberativo, prevê em sua criação a obrigação de assegurar à pessoa com deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos em todas as áreas, propiciado o bem-estar pessoal, social e econômico.

- I - 06 (seis) representantes de entidades da sociedade civil organizada, diretamente ligadas à defesa e/ou ao atendimento da pessoa com deficiência na Cidade de Presidente Kennedy, legalmente constituídas e em funcionamento há, pelo menos, um ano, eleitas, preferencialmente, dentre os seguintes segmentos:
  - a) 2 (dois) representantes de entidades que atuam na área de deficiência;
  - b) 2 (dois) representantes de associação de moradores de localidades do município;
  - c) 2 (dois) representantes de instituições religiosas;
- II - 06 (seis) representantes do poder público dentre os seguintes segmentos:
  - a) 1 (um) representante da Câmara Municipal de Presidente Kennedy
  - b) 1 (um) representante de Secretaria Municipal de Assistência Social;
  - c) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
  - d) 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Saúde;
  - f) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento;
  - g) 1 (um) representantes da Secretaria Municipal de Obras (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

Também no ano de 2009 foi criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, pela Lei nº 840/2009, mais tarde revogada pela Lei nº 1.405/2019.

Este Conselho tem caráter consultivo, “constituindo-se em espaço de articulação entre o Governo Municipal e a Sociedade Civil, para a formulação de diretrizes para políticas e ações na área da Segurança Alimentar e Nutricional” (PRESIDENTE KENNEDY, 2019). Integrando este Conselho:

I - Representantes do Governo Municipal:

- a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- b) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- c) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;
- d) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Agricultura.

II - Representantes da Sociedade Civil:

- a) 01 (um) representante de Associação de Moradores;
- b) 02(dois) representantes de Organizações Religiosas;
- c) 01 (um) representante da Comunidade Quilombola;
- d) 01 (um) representante de Agricultores da Agricultura Familiar;
- e) 02 (dois) representantes de usuários do Programa Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;
- f) 01 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (PRESIDENTE KENNEDY, 2019).

Apresentados os conselhos instituídos por lei no Município de Presidente Kennedy, suas atribuições e sua composição, passamos a última parte da pesquisa, que é a análise no sítio eletrônico oficial da Prefeitura, onde serão investigados quesitos da transparência, da gestão democrática e da participação social.

### 3.3 ANÁLISE DO SITIO ELETRÔNICO DE PRESIDENTE KENNEDY

quadro 1- Quesitos para análise do sitio eletrônico da prefeitura de Presidente Kennedy

	<b>QUESITOS</b>	<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
1	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre o acesso à informação?		X
2	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre a legislação do acesso à informação no Município?		X
3	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades que compõem a administração pública?	X	
4	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre divulgação de programas, projetos e ações?		X
5	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico do Portal da Transparência?	X	
6	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico com informações sobre gastos e investimentos?	X	
7	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico com informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais?	X	
8	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre informações concernentes aos contratos celebrados?	X	
9	São disponibilizadas as cópias dos contratos?	X	
10	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre os registros das despesas?		X
11	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre abertura para questionamentos e pedidos de informação?	X	
12	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico com possibilidade de acompanhamento do pedido de informação?	X	

13	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre os resultados de inspeções e auditorias?		X
14	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico relativo a perguntas e respostas mais frequente da sociedade?	X	
15	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre garantias da autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso?		X
16	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico de endereço e telefone do local de atendimento ao público?	X	
17	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre quais são as informações sigilosas e a eventual restrição de acesso?		X
18	O sítio eletrônico contém ícone ou menu específico que possibilita a transferência de dados dos relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações?		X

Fonte: elaborado pela autora.

A avaliação que pretendeu considerar as exigências da Lei nº 12.527/11 com base na Lista de Investigação da Lei de Acesso à Informação, traz resultados relativos à transparência ativa.

Conforme demonstrado na tabela, o primeiro quesito a ser avaliado foi o ícone de acesso à informação em fácil visualização que, segundo o Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais, “deverá estar disponível como novo item de navegação no menu principal do sítio eletrônico institucional do órgão/entidade. A recomendação é que o novo item seja inserido como o primeiro do menu” (CGU,2013, p. 06).

Na análise do sítio eletrônico oficial de Presidente Kennedy não foi encontrado o ícone de acesso à informação, conforme orienta o Guia para Criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais. O que consta no menu principal é o ícone relativo à transparência.

O Item de Acesso à Informação foi encontrado dentro do menu “Portal da Controladoria”. Este menu só foi encontrado, pois para cumprir fielmente a análise dos itens propostos, esta pesquisadora abriu todos os itens do sítio eletrônico. Ou seja, para um cidadão que precisa encontrar tal informação, o acesso não seria fácil e rápido.

Quanto ao segundo item avaliado, que é a legislação específica sobre o acesso à informação no Município, foi constatado que esta informação também não se encontra de forma destacada. Há no site oficial do município, no espaço inferior, a opção de buscar Leis e Decretos municipais na aba “Legislação Municipal”. Ao clicar

no botão outra página é aberta com a seguinte informação: “Este Portal disponibiliza o Banco de Dados de Normas Jurídicas do Município. Por meio de consultas rápidas e práticas, o cidadão terá acesso à íntegra de toda a Legislação Municipal vigente. Escolha uma das consultas e acesse esta ferramenta de transparência do Poder Público”.

Logo abaixo dessa informação, é dada seis opções de busca ao cidadão: “Consulta Geral”, “Espécie Normativa”, “Tema”, “Situação”, “Autor” e “Índice Cronológico”. A busca pelo ato normativo foi realizada na aba intitulada Consulta Geral. Esta aba abre uma janela onde há a opção de procura pelos atos normativos pela sua espécie, número, ano, origem, autor, assunto, tema principal, período inicial, período final, situação ou número da preposição.

Considerando que não era de conhecimento nenhuma especificidade do ano normativo, tal qual ano de publicação, tão pouco número da Lei ou Decreto, a busca foi feita na barra “assunto”, onde foi colado na busca a frase: Acesso à Informação. Após a busca foi encontrada a Lei nº 1082/2013, que é a Lei Municipal que “Regula o acesso às informações no âmbito do Município de Presidente Kennedy/ES, em atendimento ao inciso XXXIII do art. 5º, ao § 2º do art. 216 da constituição federal e à lei nº 12.527, de 28 de novembro de 2011”. A referida Lei foi publicada em 21 de maio de 2013, dezoito meses após a Lei nº 12.527/11.

O documento pode ser encontrado na forma de texto compilado ou na norma original. O texto compilado está disponível em: e a norma original é encontrada em formato de PDF e pode ser salva e impressa.

A Lei nº 1082/2013 é dividida em seis capítulos, assim como a Lei nº 12.527/11, todavia, o teor do ato normativo detalha especificamente os procedimentos para se obter acesso à informação pública e para prestá-la no âmbito do Município de Presidente Kennedy, e traz as disposições preliminares (capítulo I), explicações do que é considerando informações de interesse público (capítulo II), informações de interesse privado (capítulo III), informações protegidas pelo sigilo (capítulo IV), os procedimentos para se ter acesso à informação (capítulo V) e por último, os recursos, em casos de negativa ou restrição ao acesso de informações pretendida.

Quanto ao terceiro item avaliado, que é a disponibilidade do registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades que compõem a administração pública, pode ser observado que o sítio eletrônico do

município possui informações de estrutura organizacional através da aba nomeada como “Secretarias”. Nela há informações sobre as unidades administrativas, tais como telefone, endereço e horário de funcionamento.

O quarto item diz respeito a divulgação de programas, projetos e ações. Não há ícone específico para tal divulgação. O que pode ser observado é que há no sítio eletrônico um espaço onde é possível saber das principais notícias das ações da administração. Porém, não se pode afirmar que estão contidas ali todas as informações das ações e projetos desenvolvidos, pois não há informações de todas as Secretarias e Áreas da Municipalidade. Além disso, até o dia da análise, só era possível acessar notícias recentes até a datada em 04 maio de 2020. Notícias anteriores a esta data, não estavam mais disponíveis.

No que se refere a divulgação do Portal da Transparência, quinto item avaliado, o sítio eletrônico tem menu específico e nele estão contidas as informações dos itens 6, 7, 8, 9 e 10 da Lista de Investigação da Lei de Acesso à Informação, demonstrados na tabela.

O sexto item avaliado são os gastos e investimentos. A divulgação deste item está vinculada ao Portal da Transparência. Dentro do menu Portal da Transparência existe a aba “Contabilidade Pública”, é onde estão divulgados os gastos e investimentos da gestão. Ainda dentro da aba “Contabilidade Pública” estão os itens: despesas, receitas e orçamento. Este é o local onde pode se ter acesso a todos os empenhos, liquidações, pagamentos, bem como despesas com as obras públicas, projetos e ações.

Nos empenhos encontram-se o número, o valor, a data, o favorecido e a descrição do objeto do empenho. Também há informações complementares como categoria econômica, natureza da despesa, fonte de recursos entre outros. Assim como as receitas, os documentos encontram-se disponíveis para serem impressos os salvos nos formatos: CSV, TXT e XML.

No que se refere aos pagamentos, é de fácil visualização o número, a data, a espécie e o beneficiário/favorecido. Também há informações complementares como categoria econômica, natureza da despesa, fonte de recursos e elemento de despesa, porém, não é possível fazer download dos documentos em nenhum formato.

Na aba de informações sobre despesa com obras também é possível visualizar o número do pagamento, a data, a espécie, o beneficiário/favorecido e o valor. O número do pagamento gera um acesso às informações complementares, tais como

detalhes do serviço prestado, categoria econômica, natureza da despesa, modalidade da aplicação, fonte do recurso, elemento de despesa, ação, função, modalidade licitatória, tipo do contrato e número do processo administrativo que originou a contratação da referida obra.

Já com relação às despesas com programas, projetos e ações, é possível visualizar valores discriminados para os órgãos que a administração repassa os valores (Secretarias e Câmara Municipal) e filtrar o período que se deseja ter acesso.

O sétimo item da avaliação busca saber se há item específico onde encontram-se informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais licitatórios. As informações sobre licitações, podem ser encontradas de duas formas, dentro do Portal da Transparência, na aba “Aquisições e Contratações” e dentro do site oficial, na aba de “Transparência”. Em ambas verificou-se que é possível encontrar a modalidade da licitação, a data de abertura, o objeto, a sua situação/status, bem como detalhes da licitação, como valor, número do processo administrativo que a originou, data da publicação e dados, como e-mail e responsável do setor.

Também há disponibilização na íntegra dos editais e outros anexos. Os documentos estão disponíveis para download em formato de PDF. Ainda é possível, para o cidadão, saber informações sobre os licitantes, tais como razão social, CNPJ, e valor da proposta.

No Portal da Transparência também existe a aba intitulada “Gestão”. Nela estão as prestações de contas mensais e anuais e informações sobre as contas públicas como balancetes mensais, créditos suplementares, relatório de gestão fiscal, bem como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA). Além de informações sobre repasse para a Câmara Municipal de Vereadores, Execução Orçamentária, Índices obrigatórios aplicados e execução de receitas e despesas.

O oitavo item avalia as informações concernentes aos contratos celebrados. Assim como as licitações, é possível encontrar as informações sobre os contratos de duas formas: dentro do Portal da Transparência, na aba “Aquisições e Contratações” e dentro do site oficial, na aba de “Transparência”.

No primeiro momento foi possível encontrar o objeto do contrato, seu valor, sua vigência e sua situação. O site tem a opção de clicar para saber detalhes do referido contrato e nos detalhes existem informações complementares como: nome do

contratado (a), CNPJ, data da assinatura, data da celebração, data da publicação no diário oficial, a duração, modalidade, processo licitatório originário e o órgão contratante. Ainda é possível fazer *download* do contrato e seus anexos em formato de PDF, o que responde o nono questionamento da Lista de Investigação desta pesquisa.

O décimo item questiona se o sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre os registros das despesas. Não foi localizado item específico com essa nomenclatura, as informações sobre as despesas são disponibilizadas na aba “Contabilidade Pública”, onde encontram-se os itens: despesas, receitas e orçamento, conforme já mencionado na avaliação do item seis, que avaliou gastos e investimentos.

O décimo primeiro item diz respeito a abertura para questionamentos e pedidos de informação. Embora no site oficial do Município não exista uma aba específica sobre o assunto, há na aba da Ouvidoria o espaço para pedidos de informação. Ao clicar na aba, uma janela é aberta com a seguinte informação:

“Uma ouvidoria pública atua no diálogo entre o Cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem a contínua melhoria dos serviços públicos prestados. Este canal é o espaço de diálogo entre o cidadão e a Administração Pública. Aqui o cidadão poderá auxiliar a Administração Pública na constante melhoria dos serviços públicos encaminhando denúncias, reclamações, elogios, sugestões, solicitações, etc.  
A Ouvidoria garante que os seus dados servirão para avaliar melhor as políticas públicas e propor melhorias voltadas para você ou para sua comunidade”.

Na aba da Ouvidoria existem oito abas que possibilitam o acesso à informação pública. São elas: solicitação de informação, denúncia, fale com a ouvidoria, consultar protocolo, sic físico – canais de atendimento, perguntas frequentes, estatísticas em tempo real e relatórios estatísticos.

Nas opções “solicitação de informação”, “denúncia” e fale com a “ouvidoria”, o cidadão pode solicitar pedidos de informação, se identificando com ou sem restrição. Caso não queira se identificar, o cidadão pode apenas informar um e-mail para ter o pedido de informação respondido.

O décimo segundo questionamento é sobre a possibilidade de acompanhamento do pedido de informação. Existe, dentro do menu Ouvidoria, a aba

“consultar protocolo”. Nela é possível filtrar pelo número de protocolo do pedido ou pelo CPF o andamento da solicitação feita.

O décimo terceiro questionamento trata-se de resultados de inspeções e auditorias. Durante a análise no sítio eletrônico, não foi localizado ícone ou menu contendo informação a respeito das inspeções e auditorias feitas no município de Presidente Kennedy. Entretanto, ao entrar no menu “Controladoria”, foi encontrada a aba intitulada por Auditorias, onde pode-se obter o relatório de atividades realizadas pela unidade de Controle Interno nos danos de 2017, 2018 e 2019. Nota-se que a informação está disponível, porém, não de forma fácil e clara, deixando assim, a resposta deste quesito como negativa.

Insta salientar que, dentro do menu Ouvidoria, há uma aba intitulada “Estatísticas em Tempo Real” e outra cuja o nome é “Relatórios Estatísticos”. A aba “Estatísticas em Tempo Real” mostra as demandas recebidas pela Ouvidoria Municipal. Nela, o cidadão interessado na informação tem a opção de filtrar o período a ser pesquisado. Neste local é possível visualizar o quantitativo e a porcentagem das demandas recebidas (denúncia, fale conosco, e-Sic e reclamação), também é possível visualizar os resultados das demandas (quantas estão em aberto, quantas estão em andamento e quantas foram respondidas). Além disso, é possível saber a média das demandas, informações genéricas do solicitante, como sexo e estado, quando mencionado no ato do pedido de informação ou denúncia, a quantidade de demandas identificadas, a cidade do solicitante e a quantidade de não foi informada e o tempo de resposta (até 7 dias, até 15 dias, até 20 dias, até 30 dias e acima de 30 dias).

Na aba “Relatórios Estatísticos”, o cidadão consegue baixar os relatórios anuais da ouvidoria dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020. Nos relatórios constam as mesmas informações mencionadas na aba “Estatísticas em Tempo Real”, porém, aqui o documento contempla os meses de janeiro a dezembro dos anos mencionados. Todos os documentos estão disponíveis para download em PDF.

O décimo quarto questionamento é relativo a perguntas e respostas mais frequente da sociedade. Ainda no menu Ouvidoria existe a aba de perguntas frequentes, nela há 13 questionamentos relacionados ao acesso à informação que são: “Como ter acesso ao Portal da Transparência da Prefeitura de Presidente Kennedy?”, “Como faço contato com a Ouvidoria Municipal, e qual seu horário de atendimento?”, “Quero fazer um elogio ou uma denúncia a respeito da conduta de um

servidor municipal. Como proceder?”, “O acesso à informação é gratuito?”, “O que é transparência ativa?”, “O que é o e-SIC?”, “Quais são os prazos para resposta dos pedidos apresentados com base na Lei de Acesso à Informação?”, “Como solicitar informação?”, “Quem pode apresentar manifestação para a Ouvidoria Municipal?”, “Que tipos de manifestações são recebidas pela Ouvidoria Municipal?”, “Preciso me identificar?”, “Quais informações devem constar na manifestação?” e “Como a Ouvidoria Municipal de Presidente Kennedy pode me ajudar?”.

O décimo quinto questionamento é sobre garantias à autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso. Durante a análise no sítio eletrônico, não foi localizada nenhuma informação a respeito de autenticidade e integridade das informações divulgadas.

O décimo sexto questionamento visa analisar se o sítio eletrônico contém ícone ou menu específico de endereço e telefone do local de atendimento ao público. No menu Ouvidoria, a aba “sic físico – canais de atendimento”, traz o endereço de atendimento presencial, que é o endereço físico da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy e não da ouvidoria, local destinado a este tipo de atendimento. No local consta também o horário de funcionamento e telefone. Além disso, a janela informa o canal de atendimento do E-sic e o e-mail da ouvidoria.

O décimo sétimo questionamento visa analisar se o sítio eletrônico contém ícone ou menu específico sobre quais são as informações sigilosas e a eventual restrição de acesso. Durante a análise no sítio eletrônico, não foi localizada nenhuma informação a respeito de sigilo, tampouco sobre eventual restrição de acesso.

O décimo oitavo e último questionamento diz respeito a possibilidade de transferência de dados dos relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações. Com relação aos itens 2, 6, 7, 8, 9 e 10 dos questionamentos da Lista de Investigação da Lei de Acesso à Informação há possibilidade de download dos arquivos. Os outros itens, entretanto, não apresentaram opção de transferência de dados, o que deixa resposta negativa para o último questionamento.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da revisão bibliográfica e da análise de documentos entende-se, no cenário nacional, que a Lei de Acesso à Informação, sancionada em novembro de 2011 pela então Presidente Dilma Rousseff, traz um marco no país com relação a transparência. Entretanto, houve resistência para sua aprovação e uma discussão que levou cerca de oito anos.

Até ser sancionada, houve um processo longo de debates e entraves políticos, que começou oito anos antes da LAI ser votada e sancionada. Foram cinco Projetos de Lei com a mesma finalidade. Em 2003 houve um Projeto de Lei que propôs a regulamentação do direito de informação, o PL nº 2019/2003, de autoria de Reginaldo Lopes, do Partido dos Trabalhadores (PT). Em 2007, o deputado Celso Russomanno, do Partido Progressista (PP), criou o PL nº 1.1019/2007, no mesmo ano o deputado Chico Alencar, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) criou o PL nº 1.924/2007, mais tarde, em 2009 foi criado o PL nº 4.611/2009, pelo deputado Ciro Pedrosa, do Partido Verde (PV); e no mesmo ano o PL nº 5.228/2009 foi proposto pelo Poder Executivo (ANGÉLICO, 2012).

Em 2010 o PL que culminaria na Lei de Acesso à Informação seguiu finalmente para a Câmara dos Vereadores, onde teve a maioria dos deputados a favor do texto original. A oposição se concentrou em dois deputados que argumentavam sobre a classificação dos documentos e seu sigilo (RODRIGUES, 2020).

Outro fato que merece destaque é que, Dilma Rousseff, então ministra na época, defendeu o direito da informação, fazendo uso de sua história na resistência ao regime militar e sua prisão como meios de repressão. Já o então Presidente Lula, acatava sugestões e críticas ao tema por achar que a própria lei já era relevante por si só, independente das questões que permeavam os documentos sigilosos (RODRIGUES, 2020). Enquanto no Senado o PL ficou parado por aproximadamente quatro meses na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, então presidida por Fernando Collor de Mello, que sugeriu modificações, como a manutenção do sigilo eterno, a não obrigatoriedade de disponibilizar dados na internet, a obrigatoriedade de apresentar a motivação do pedido de informação (RODRIGUES, 2020).

Modificações estas que não foram acatadas e finalmente no final de 2011 a presidente Dilma finalmente sanciona, em 8 de novembro a Lei de Acesso à Informação.

Depois de ser sancionada, a Lei de Acesso à Informação sofreu algumas modificações. As principais atualizações da LAI ocorreram nos anos de 2012, 2019 e 2020 (ROSA, 2021). Em 2012, um ano após a sanção da LAI, o Decreto nº 7.845/2012 regulamenta os procedimentos para o credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo no âmbito do Poder Executivo Federal, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento em consonância com o previsto na LAI sobre informações classificadas.

Já em 2019, a LAI sofre outras duas atualizações que merecem destaque. A primeira ocorreu em janeiro, com o Decreto nº 9.690/2019, assinado pelo Vice-Presidente da República Hamilton Mourão. O Decreto modificava as regras sobre quem poderia classificar as informações sigilosas como secretas e ultrassecretas.

Neste período, a LAI, que até então tinha o acesso como regra e o sigilo como a exceção, encontrou-se explicitamente ameaçada pela primeira vez desde a sua promulgação. Sendo que com a ampliação do número de pessoas responsáveis por decretar o sigilo, bem como com a falta de qualificação e da efetivação profissional destas pessoas, o número de documentos que poderiam ser classificados como públicos tendia a diminuir. Isto ia extremamente na contramão do objetivo da LAI (ROSA, 2021, p.123).

Porém, o referido decreto teve uma repercussão negativa diante da sociedade e instituições públicas que defendem o Estado democrático, houve pressão para anulação e o decreto foi revogado, prevalecendo o disposto inicial da LAI sobre o grau de sigilo das informações (ROSA, 2021).

Mais tarde, ainda no ano de 2019, o Decreto nº 9.781/2019 trouxe outra atualização a LAI. Desta vez, mais branda. O teor do Decreto obriga os serviços sociais autônomos a cumprirem os termos da LAI, o que promove transparência já que estas entidades recebem recursos públicos.

Já em 2020, a MP 928, de 23 de março de 2020, revogada em 30 de abril de 2020, suspende a obrigatoriedade dos órgãos e entidades públicas responderem aos pedidos de acesso à informação, bem como suspende os prazos de respostas previstos pela LAI no período de enfrentamento da emergência de saúde pública causada pelo coronavírus (COVID19).

Após analisar o contexto nacional da LAI, passamos as considerações feitas a partir da análise feita no sítio eletrônico oficial do Município de Presidente Kennedy. Constatou-se que o acesso à informação foi regulamentado em 2013, ano em que também foi instituída a Controladoria Geral no referido Município. Porém, nota-se que dos 18 itens elencados na Lista de Investigação da Lei de Acesso à Informação, apenas 10 apontam resultados positivos, o que demonstra que o município precisa avançar para alcançar uma gestão mais democrática e transparente.

O primeiro item contido na Lista de Investigação da Lei de Acesso à Informação, que diz respeito a existência de um ícone específico sobre o acesso à informação, não existe no sítio eletrônico. Se existisse, ele seria o caminho mais fácil para o acesso as demais informações de interesse público, principalmente, as informações contábeis, que só são disponibilizadas dentro do menu Portal da Transparência, ou seja, a informação existe, porém, não é clara e nem de fácil acesso.

A inexistência de outros itens, como menu específico para divulgação de programas, projetos e ações desenvolvidos, bem como sobre registro das despesas, coloca em xeque a transparência ativa do Município, o que pode refletir na próxima avaliação que o Tribunal de Contas ou outro órgão de controle fizer.

E apesar de o Município ter ficado na sétima colocação dos mais transparentes na transparência passiva no ano de 2018, nota-se a inexistência de menu específico para resultados de inspeções e auditorias, para garantias de autenticidade e integridade das informações que estão disponíveis, assim como falta espaço para dispor sobre quais são as informações sigilosas e restrição de acesso. Sem contar que não há possibilidade da transferência de todos os dados dos relatórios em diversos formatos eletrônicos para facilitar a análise de tais informações.

Ainda falando a nível municipal, outro ponto que pode ser observado é aquele referente as relações entre a população e o poder público, onde aqueles possuem forte cultura de dependência. Exemplo disso é a concentração da população, que no município em estudo está, em sua grande parte, no campo.

Apesar de a Prefeitura fornecer internet para as comunidades e disponibilizar a informação no sítio, se levarmos em conta o perfil dos moradores, cuja maioria se encontra no campo, trabalhando na agricultura e na pecuária com destaque para a produção de leite, podemos inferir que mesmo com a disponibilidade de redes de internet, as reais condições de acesso a equipamentos, há deficiência na educação,

identificada nesta pesquisa, pois o munícipe encontra outras barreiras de ordem estrutural e conjuntural essenciais para garantir seu acesso e entendimento sobre a informação disponibilizada e assim garantir sua participação na gestão, tendo em vista uma participação democrática e efetivo controle social.

Exemplo destas barreiras estruturais e conjunturais são as duas últimas Audiências Públicas realizadas no Município, respectivamente nos anos 2020 e 2021, que, em virtude da pandemia no coronavírus, não foram feitas nas comunidades do interior e sim através da plataforma online, no Youtube e mesmo assim, não se observou grande participação da população no canal oficial do Município.

Assim, através do presente estudo, nos resultados do levantamento, constatou-se que o Município de Presidente Kennedy-ES tem se esforçado para uma efetiva transparência de suas ações e avançou muito na disponibilização das informações conforme prevê a LAI, prova disso são suas colocações no ranking estadual e nacional. Contudo, há que se avançar no sentido do **“efetivo acesso à informação”** para que haja uma efetiva participação popular no processo de democracia e controle social. Compreendemos que acesso à informação ultrapassa a disposição de software e hardware, é preciso preparar o munícipe desde cedo na sua formação, melhorando seu processo educacional, proporcionando melhores condições de vida, de trabalho, salário, com sobra de tempo para viabilizar sua participação. É preciso criar e viabilizar uma cultura de participação.

## REFERÊNCIAS

- ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP, 2012.
- ALVES, F. B. **Constituição e participação popular: uma construção histórico-discursiva do contexto jurídico-político da democracia como diretriz fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.
- ALVES, J. C. M. **A participação social a partir do Programa Federal Territórios da Cidadania: o caso do território do Cariri/CE**. 2013. 105f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal do Ceará, Juazeiro do Norte, 2013.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.
- BITENCOURT, C. M.; PASE, E. S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais** [online], v. 2, n. 1, pp. 293-311, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43663>. Acesso em: 22 set. 2021.
- BOBBIO, N. **Que democracia?** São Paulo: Loyola, 2010.
- BOTELHO, A. C. M. P. **Corrupção política: uma patologia social**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- 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. Brasília: Senado Federal, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de acesso à informação. 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. Brasília: Senado Federal, 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Guia para criação da seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais**. Brasília, 2013. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia\\_transparenciaativa\\_estadosmunicipios.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_transparenciaativa_estadosmunicipios.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.
- CHEVALLIER, J. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COMPARATO, F. K. **Ética: direta, moral e religiosa no mundo moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CRUZ, C. D. da; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA MACEDO, M. A. da. Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2010, Vitória. **Anais...** Vitória, Espírito Santo, 28 a 30 de novembro de 2010.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: USP, 2005.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. **Transparência e controle social na administração pública**. 2013. Disponível em: <https://docplayer.com.br/2799407-Transparencia-e-controle-social-na-administracao-publica-transparency-and-social-control-in-public-administration.html>. Acesso em: 18 dez. 2020.

FREITAS, J. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

FURLAN, F. F. **Corrupção política no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, E. G. M. **Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2012. 187f. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: CLAD, 2005. 18-24.

HOBBSAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. Transparência do poder executivo dos estados brasileiros. **Revista Universo Contábil**, v. 12, n. 3, p. 65-72, 2016.

JUSBRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJ-ES) – Intervenção em Município: 0001570-08.2012.8.08.0000 - Inteiro Teor**. Disponível em: . Acesso em: 2 nov. 2021.

LEAL, R. G. **Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LIMA, E. V. D.; TELLO, D. C. V. A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento. **Revista de Direito Administrativo**, v. 262, n. 262, p. 345-177, 2013.

MARTINELLI, M. L. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999.

MARQUES, M. H. P. Administração pública democrática. **Revista de Direito Administrativo**, v. 273, n. 1, p. 199-235, 2016.

MAYER, D. V. **Uma democracia capturada: uma face oculta do poder**. São Paulo: Método, 2009.

MORAIS, L. DA S.; TEIXEIRA, M. C. G. interfaces da accountability na administração pública brasileira: análise de uma experiência da auditoria geral do estado do Rio de Janeiro. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre [online], v. 22, n. 1, pp. 77-105, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.014162016.62768>. Acesso em: 22 set. 2021.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R. Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras (MG). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, p. 19-40, 2014.

PEREIRA, S. M.; ARRUDA, A. F. A lei de Responsabilidade Fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública. **Revista Razão Contábil & Finanças**, Fortaleza, v.1, n.1, p.1-8, 2010.

PERES, U. D E S.; PEREIRA, F. dos. Gasto público e desigualdade social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 35, n. 103, e3510307, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3510307/2020>. Acesso em: 22 set. 2021.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1.343-1.368, dez. 2009.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 1082, de 21 de maio de 2013**. Presidente Kennedy, ES, 2013. Disponível em: . Acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 1076, de 21 de março de 2013**. Dispõe sobre o sistema de Controle interno do Município de Presidente Kennedy e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2013. Disponível em: . Acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 1425, de 12 de agosto de 2019**. Altera a Lei nº 806, de 04 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal, a Lei nº 746, de 02 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre a política municipal de assistência social, a Lei nº 456/2001, que dispõe sobre o plano de pargos e salários dos servidores públicos e altera a Lei nº 811, de 01 de abril de 2009, que dispõe sobre a criação da Guarda Municipal e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2019. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L14252019.html>. Acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 454, de 09 de março de 1995**. Institui o Conselho Municipal de Bem Estar Social e o Fundo Municipal a ele vinculado e dá

outras providências. Presidente Kennedy, ES, 1995. Disponível em: . Acesso em: 03 maio. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 724, de 21 de maio de 2007.** Altera a Lei nº 311/1991 e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2007. Disponível em:

<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/arquivo/documents/legislacao/html/l7242007.html>. Acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 821, de 15 de junho de 2009.** Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação de Presidente Kennedy/ES – CMEPK, e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES 2009. Disponível em: . Acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 863, de 30 de dezembro de 2009.**

Dispõe o Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES 2009. Disponível em:

<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/arquivo/documents/legislacao/html/l8632009.html>. Acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 1536, de 18 de agosto de 2021.** Altera a Lei nº 721/2007, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da valorização dos profissionais da educação – Conselho do FUNDEB e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2021. Disponível em: . Acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 494, de 23 de setembro de 1997.**

Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Presidente Kennedy, Es, 1997. Disponível em: [l](#). acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº1495, de 05 de outubro de 2020.** Altera a Lei nº 841/2009, que dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Presidente Kennedy – CMDRSPK, e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2020. Disponível em:

<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/arquivo/documents/legislacao/html/l14952020.html>. acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 842, de 11 de novembro de 2009.**

Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Pesca e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2009. Disponível em: . Acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 908, de 22 de julho de 2010.** Altera a

Lei nº 842/2009 que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Pesca e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2010. Disponível em: . Acesso em: 03 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 483, de 10 de junho de 1997.** Cria o Conselho Municipal de Segurança Pública. Presidente Kennedy, ES, 1997.

Disponível em:

<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/arquivo/documents/legislacao/html/l4831997.html>. Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Decreto Municipal nº 69, de 01 de setembro de 2015.**

Regulamenta a Lei nº 483/1997 que cria o Conselho Municipal de Segurança Pública. Presidente Kennedy, ES, 2015. Disponível em: . Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 533, de 29 de março de 2000.** Dispõe sobre a política Municipal de Desenvolvimento Sustentável e cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável. Presidente Kennedy, ES, 2000.

Disponível em: . Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 508, de 02 de setembro de 1998.** Cria o Conselho Municipal de Turismo e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 1998. Disponível em . Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 549, de 26 de setembro de 2001.**

Institui o conselho Municipal de Turismo - COMTUR - e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2001. Disponível em: . Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 818, de 03 de junho de 2009.** Cria o Conselho Municipal da Juventude do Município de Presidente Kennedy –

COMJUVE-PK e o Fundo Municipal da Juventude e Igualdade Social - FUMJIS e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2009. Disponível em: |. Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 1145 de 07 de novembro de 2014.**

Dispõe sobre a Organização do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor (SMDC), Institui a Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon/PK), o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor (CONDECON), e o Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor (FMDC), e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2014. Disponível em: HTML. Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 1321 de 30 de maio de 2017.** Institui o

Código Municipal de Meio Ambiente, dispõe sobre a Política de Meio Ambiente, sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente para o Município de Presidente Kennedy e dá outras disposições. Presidente Kennedy, ES 2017. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L13212017.html#A225>. Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 797 de 18 de dezembro de 2008.** Cria

o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy/ES – FHISPK e institui o Conselho Gestor do FHISPK. Presidente Kennedy, ES, 2008.

Disponível em:

<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L7972008.html>. Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY-ES. **Lei Municipal nº 1056 de 22 de novembro de 2012.** Altera a Lei nº 797/2008 que criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy/ES – FHISPK e institui o Conselho Gestor do FHISPK. Presidente Kennedy, ES, 2012. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L10562012.html#a1>. Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 1467 de 04 de março de 2020.** Altera a Lei nº 797/2008 que criou o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social de Presidente Kennedy/ES – FHISPK e institui o Conselho Gestor do FHISPK. Presidente Kennedy, ES, 2020. Disponível em: . Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 1078 de 01 de abril de 2013.** Altera a Lei Municipal nº 746/2007, que dispõe sobre a Política Municipal de Assistência Social, cria o Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Presidente Kennedy – COMAS/PK e o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS. Presidente Kennedy, ES, 2013. Disponível em: . Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 741 de 22 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar e o fundo para Infância e Adolescência e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2007. Disponível em: . Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 738 de 07 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal do Idoso e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2007. Disponível em: . Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 834 de 15 de outubro de 2009.** Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Município de Presidente Kennedy. Presidente Kennedy, ES, 2009. Disponível em: . Acesso em: 04 maio 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Municipal nº 1405 de 12 de março de 2019.** Institui o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Presidente Kennedy – ES (COMSEA/PK) e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2019.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QEDU. **Presidente Kennedy:** Ideb 2019. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/cidade/2715-presidente-kennedy/ideb>. Acesso em: 2 nov. 2021.

RIBEIRO, N.; RAICHELIS, R. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade** [online], n. 109, pp. 45-67, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100004>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2011.

RODRIGUES, K. F. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. **Revista de Administração Pública** [online], v. 54, n. 1], p. 142-161, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180369> <https://doi.org/10.1590/0034-761220180369x>. Acesso em: 8 nov. 2021.

ROSA, T. C. **O acesso à informação: estudo do caso das universidades federais brasileiras**. 2021. 389 f. Tese (Doutorado em Formação na Sociedade do Conhecimento Faculdade de Tradução e Documentação) – Universidade de Salamanca, Salamanca, Espanha, 2021.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Corrupção e Accountability no Brasil: Um Olhar A Partir de Organizações da Sociedade Civil. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2012, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

SANTOS, A. B. B. A Transparência Administrativa e Comunicação Pública: análise do caso “funcionários-fantasmas” da Assembleia Legislativa do Maranhão. **Revista Comunicação & Inovação**, v. 18, n. 37, p.103-118, 2017.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SCHERER, C. **Entre Utopia e a Realidade: Tensões e conflitos entre o PT e Vítor Buaziz (1995-1998)**. 2005. 159f. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) - Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo, 2005.

SIMIONATTO, I. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katálisis** [online], v. 12, n. 1, pp. 41-49, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802009000100006>. Acesso em: 22 set. 2021.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

TEIXEIRA, J.; GENTILLI, V. Transparência passiva em 78 municípios do Espírito Santo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 38, 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro - RJ - 4 a 7/9/2015.

TELLES JUNIOR, G. **O povo e o poder: todo o poder emanado do povo e em seu nome será exercido**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

TEJEDO-ROMERO, F.; ARAUJO, J.F. F. E. Fatores influenciadores da divulgação de informação e do acesso à informação dos municípios. **Transinformação**, Campinas, v. 33, e200038, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.13056/transinformacao.v33n1.p38-54>,37862021000100504&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 maio 2021.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - TCE-ES. **Relatório de Auditoria 00047/2017-2**. Vitória: TCE-ES, 2017. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1918/arquivos/D07314D487A09A2D72616C634FDE0318.pdf>. Acesso em: 09 set. 2020.

ZANDOMENECO, H. E. **Democracia e governança pública**: instrumentos legais para o controle popular da gestão pública no Brasil. 2018. 127f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Organ. Soc.**, v. 24, n. 82, p. 390-411, 2017.