

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO**

**Centro de Ciências Sociais Aplicadas**



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E REGIONAL**

**MESTRADO**

**WELLITON RESENDE SILVA**

**A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO  
PÚBLICA:**

uma análise dos portais da transparência em municípios maranhenses -  
limites e possibilidades

**São Luís**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOESPACIAL E  
REGIONAL

**WELLITON RESENDE SILVA**

**A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA:**  
uma análise dos portais da transparência em municípios maranhenses - limites e  
possibilidades

São Luís

2022

Silva, Welliton Resende.

A política de transparência e acesso à informação pública: uma análise dos portais da transparência em municípios maranhenses - limites e possibilidades / Welliton Resende Silva. – São Luís, 2022.

... 123

Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração de Empresas, Universidade Estadual do Maranhão, 2022.

Orientadora: Profa. Dra. Zulene Muniz Barbosa.

**WELLITON RESENDE SILVA**

**A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA:**  
uma análise dos portais da transparência em municípios maranhenses - limites e  
possibilidades.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Zulene Muniz Barbosa

São Luís

2022

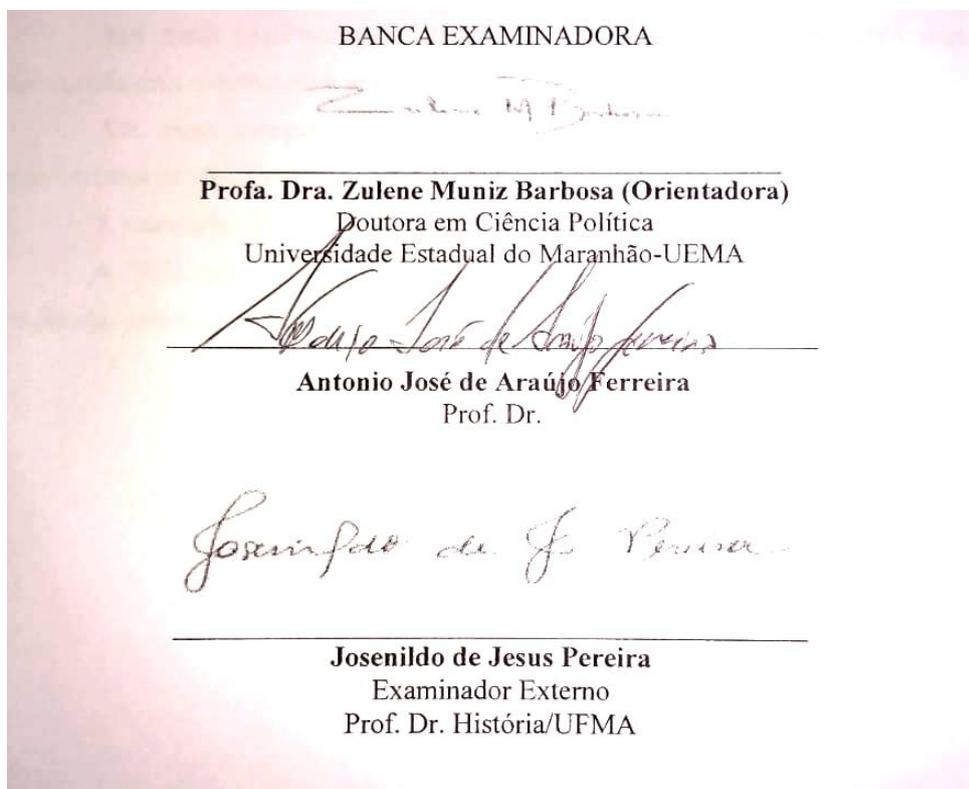
**WELLITON RESENDE SILVA**

**A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA:**

uma análise dos portais da transparência em municípios maranhenses- limites e possibilidades.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para a obtenção do título de mestre.

Aprovada em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2022.



## AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus que me conduziu na realização deste percurso acadêmico com a conclusão desse trabalho científico e à intercessão de Nossa Senhora nos momentos de cansaço, dúvidas e incertezas.

À minha esposa Jacyane Torreão Resende e aos meus filhos Fernanda Rodrigues Silva e Renan Resende por apoiarem os meus estudos, dando-me a base familiar fundamental para o êxito profissional e pessoal.

Agradeço a professora Zulene Muniz Barbosa, orientadora deste trabalho que soube de forma muito especial me conduzir nesta etapa da vida acadêmica. Agradeço principalmente a oportunidade de ter compartilhado, como orientando, as minhas dúvidas, dilemas e perspectivas ao longo desse período.

Agradeço aos professores Antonio José e Ilse Gomes por terem aceitado participar da minha banca de qualificação.

Aos gestores públicos municipais e à Controladoria-Geral da União (CGU) pelas valiosas informações que complementaram a elaboração deste trabalho.

Aos meus professores do PPDSR pelo compromisso da formação segura e comprometida com o desenvolvimento regional.

Aos meus colegas de turma, em especial à mestrande Deuzilene Viégas pelo incentivo e troca de ideias em longas conversas sobre o andamento da pesquisa.

A secretária do PPDSR, Elizete, pelo apoio ao longo desses dois anos.

A CGU, pela concessão da Licença para Pós-Graduação imprescindível para a realização dos estudos e conclusão dessa pesquisa.

*“Será esta nossa terra tão pobre que não ofereça condições de vida decente aos seus habitantes?”*

*(George Orwell)*

## RESUMO

Esta dissertação analisa a política de acesso à informação pública tendo como referência empírica os portais de transparência nos municípios maranhenses mais populosos. Por meio da Escala Brasil Transparente (EBT), a CGU avalia a efetividade dos portais da transparência e dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) e atribui uma nota aos municípios brasileiros. Do ponto de vista metodológico fez-se uso de análise dos dados divulgados pela CGU e entrevistas com gestores públicos e organizações da sociedade civil. Em relação ao panorama da transparência, EBT revelou que nenhuma prefeitura atingiu o nível ótimo de transparência. Com o nível de transparência considerado bom estão as prefeituras de São Luís, Imperatriz, Açailândia e Buriticupu. Apresentando um nível de transparência regular encontram-se as prefeituras de Itapecuru-Mirim, Timon, Balsas, Zé Doca, Paço do Lumiar, Bacabal e Tutóia. Obtiveram nível de transparência ruim Barra do Corda, Viana, Grajaú, Coroatá, Barreirinhas, São José de Ribamar, Vargem Grande, Chapadinha e Pinheiro. E, por fim, apresentaram nível de transparência considerado péssimo Santa Luzia, Santa Inês, Codó e Caxias. A pesquisa revelou que 55% das prefeituras avaliadas apresentam problemas na transparência ativa e passiva. E esse problema tem que ser reconhecido como prioritário e de grande relevância pela sociedade e pelo governo. Apesar de os portais terem se tornado instrumentos centrais da transparência pública, eles ainda não têm recebido a atenção merecida por grande parte dos gestores maranhenses, não cumprindo as determinações básicas apontadas pela Lei.

Palavras-chave: Maranhão. Transparência. Gestão pública.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the policy of access to public information having as empirical reference the transparency portals in the most populous municipalities of Maranhão. Through the Transparent Brazil Scale (EBT), the CGU assesses the effectiveness of the transparency portals and the Citizen Information Services (SIC) and assigns a grade to Brazilian municipalities. From a methodological point of view, analysis was made of the data released by the CGU and also interviews with public managers and civil society organizations. Regarding the public transparency panorama, EBT revealed that none of the city halls reached the optimal level of transparency. With the level of transparency considered good are the city halls of São Luís, Imperatriz, Açailândia and Buriticupu. With a regular level of transparency are the city halls of Itapecuru-Mirim, Timon, Balsas, Zé Doca, Paço do Lumiar, Bacabal and Tutóia. Barra do Corda, Viana, Grajaú, Coroatá, Barrerinhas, São José de Ribamar, Vargem Grande, Chapadinha and Pinheiro obtained poor transparency levels. And, finally, Santa Luzia, Santa Inês, Codó and Caxias presented a level of transparency considered to be very bad. The survey revealed that 55% of the evaluated municipalities have problems in active and passive transparency. And this problem has to be recognized as a priority and of great relevance by society and the government. Although the portals have become central instruments of public transparency, they have not yet received the attention deserved by most of Maranhão's city halls, failing to comply with the basic determinations indicated by the Law.

Keywords: Maranhão. Transparency. Public administration.

## QUADROS

Quadro 1	- Leis Orçamentárias previstas na Constituição Federal de 1988.....	29
Quadro 2	- Gradação das competências constitucionais no Brasil pós-1988.....	35
Quadro 3	- Grau de dependência dos municípios maranhenses com população acima de 50 mil habitantes em 2015.....	39
Quadro 4	- Valor total de recursos federais repassados ao Maranhão em 2020.....	41
Quadro 5	- Principais marcos legais relacionados à transparência pública (1991 a 2021).....	53
Quadro 6	- Informações obrigatórias a serem disponibilizadas nos portais da transparência.....	68
Quadro 7	- Níveis de transparência dos municípios maranhenses.....	72

## GRÁFICOS

Gráfico 1	- Perfil da economia maranhense em 2018.....	40
Gráfico 2	- Graus da democracia digital no Brasil.....	66
Gráfico 3	- Nível de transparência dos municípios da Mesorregião Norte Maranhense.....	78
Gráfico 4	- Nível de transparência dos municípios da Mesorregião Leste Maranhense.....	85
Gráfico 5	- Nível de transparência dos municípios da Mesorregião Centro Maranhense.....	87
Gráfico 6	- Nível de transparência dos municípios da Mesorregião Oeste Maranhense.....	91

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- O triângulo da transparência pública no Brasil.....	56
Figura 2	- Portal da transparência do Governo Federal.....	58
Figura 3	- Plataforma FalaBR.....	59
Figura 4	- Principais técnicas de fiscalização.....	70
Figura 5	- Pontos a serem avaliados pela CGU nas transparências ativa e passiva.....	71

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1	- Mapa ilustrativo da população dos municípios do Norte Maranhense.....	73
Mapa 2	- Mapa ilustrativo da população dos municípios do Leste Maranhense.....	81
Mapa 3	- Mapa ilustrativo da população dos municípios do Centro Maranhense.....	85
Mapa 4	- Mapa ilustrativo da população dos municípios do Oeste Maranhense.....	88
Mapa 5	- Mapa ilustrativo da população dos municípios do Sul Maranhense.....	93

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Resultado comparativo das avaliações nos municípios da mesorregião Norte Maranhense.....	74
Tabela 2	- Resultado comparativo das avaliações nos municípios dos municípios do Leste Maranhense.....	82
Tabela 3	- Resultado comparativo das avaliações dos municípios do Centro Maranhense.....	86
Tabela 4	- Resultados comparativos dos municípios do Oeste Maranhense.....	89
Tabela 5	- Resultados comparativos do Sul Maranhense.....	94

## LISTA DE SIGLAS

BIRD	-	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	-	Benefício de Prestação Continuada
CACS	-	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAE	-	Conselho de Alimentação Escolar
CDH	-	Comissão de Direitos Humanos
CEBs	-	Comunidades Eclesiais de Base
CF	-	Constituição Federal
CGU	-	Controladoria Geral da União
CLAD	-	Centro Latino-Americano de Desenvolvimento
CMAS	-	Conselho Municipal de Assistência Social
CMS	-	Conselho Municipal de Saúde
CUT	-	Central Única dos Trabalhadores
EBT	-	Escala Brasil Transparente
EUA	-	Estados Unidos da América
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	-	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	-	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IMESC	-	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
IPC	-	Índice de Percepção da Corrupção
ISS	-	Imposto Sobre Serviços
LAI	-	Lei de Acesso à Informação
LC	-	Lei Capiberibe
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBTs	-	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	-	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MP	-	Ministério Público
MPE	-	Ministério Público Estadual

MST	-	Movimento dos Trabalhadores Sem-terra
PBT	-	Programa Brasil Transparente
PIB	-	Produto Interno Bruto
PNAD	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	-	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	-	Plano Plurianual
RCL	-	Receita Corrente Líquida
RGF	-	Relatório de Gestão Fiscal
SEPE	-	Secretaria de Estado de Programas Estratégicos
SFC	-	Secretaria Federal de Controle
SIC	-	Serviço de Informação ao Cidadão
SOCINFO	-	Sociedade da Informação
STF	-	Supremo Tribunal Federal
TA	-	Transparência Ativa
TCE	-	Tribunal de Contas do Estado
TCU	-	Tribunal de Contas da União
TDICs	-	Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação
TP	-	Transparência Passiva
UNE	-	União Nacional dos Estudantes

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 DEMOCRACIA E ESFERA PÚBLICA NO BRASIL .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Elementos teóricos e conceituais .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 A Constituição de 1988 e os novos espaços de participação .....</b>	<b>28</b>
<b>2.3 O local e a questão da descentralização: possibilidades e limites da Administração Pública municipal .....</b>	<b>34</b>
<b>3 ESTADO GERENCIAL E SUAS NOVAS NORMAS DE CONTROLE .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1 Considerações sobre a reestruturação capitalista dos anos 1970.....</b>	<b>42</b>
<b>3.2 A reforma do Estado brasileiro e o novo modelo de gestão pública .....</b>	<b>45</b>
<b>4 A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>4.1 As novas tecnologias da informação (TDICs) e os governos eletrônicos.....</b>	<b>63</b>
<b>4.2 Os Portais da transparência – faces e contra - faces .....</b>	<b>67</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>99</b>
<b>ANEXO A - OFÍCIO Nº 020/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA .....</b>	<b>112</b>
<b>ANEXO B – OFÍCIO Nº 021/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA.....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXO C – OFÍCIO Nº 022/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA .....</b>	<b>114</b>
<b>ANEXO D - OFÍCIO Nº 023/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA .....</b>	<b>115</b>
<b>ANEXO E – OFÍCIO Nº 024/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA.....</b>	<b>116</b>
<b>ANEXO F – OFÍCIO Nº 025/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA.....</b>	<b>117</b>
<b>ANEXO G – OFÍCIO Nº 026/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA .....</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO H - OFÍCIO Nº 027/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA.....</b>	<b>120</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa a política de transparência pública e acesso à informação a partir da ação da Controladoria-Geral da União (CGU) e de seus mecanismos de controle. Serão investigados os municípios maranhenses com população acima de 50 mil habitantes (com base nas estimativas de 2017, do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE), classificados na malha urbana brasileira como centros regionais<sup>1</sup>. Nesse sentido e para dar conta dos objetivos propostos, torna-se imprescindível compreender a noção de transparência pública que surgiu, no final dos anos 1970, numa correlação de forças entre as agências de governança global detentoras do capital financeiro internacional e os Estados nacionais em crise.

Desde o início da década de 1970, a comunidade internacional passou a conviver com a ideia de que o período de acelerada expansão econômica, os chamados “trinta anos gloriosos” do capitalismo (1945-1968) pertencia ao passado. O primeiro choque do petróleo (1973), ao elevar drasticamente a fatura de energia para todas as economias não produtoras daquela matéria-prima, contribuiu para impor a realidade de que o crescimento perdera fôlego e que o cotidiano passara a ser marcado pela estagnação acompanhada da inflação.

Em 1979-1980, com o segundo choque do petróleo, as empresas encontravam-se com suas capacidades de investimento reduzidas. O sistema fordista/keynesiano, baseado no modo de produção caracterizado pelo trabalho repetitivo e grandes estoques de mercadorias, deram lugar à flexibilidade do trabalho, experimento em que o mesmo trabalhador passa a executar várias funções no ambiente da empresa. Além disso, o ritmo de produção obedece à demanda do mercado, evitando, assim, o custo com a estocagem de mercadorias.

Entrava em cena a reestruturação produtiva baseada no modelo toyotista de organização do trabalho, no bojo da Terceira Revolução Industrial e ou tecnológica associada, e no ideário neoliberal. Dois fatores segundo Chesnais (1996) aceleraram as mudanças nas estratégias de investimentos dos grandes industriais: o primeiro, foi a desregulamentação financeira e o desenvolvimento, cada vez mais, acentuado da globalização e o segundo, foi o papel das novas tecnologias que passam a funcionar como condição permissiva e como fator de intensificação de formas agressivas e brutais para aumentar a produtividade do capital em nível macroeconômico.

---

<sup>1</sup> São Luís, Imperatriz, São José de Ribamar, Timon, Caxias, Paço do Lumiar, Codó, Açailândia, Bacabal, Balsas, Santa Inês. Barra do Corda, Pinheiro, Chapadinha, Buriticupu, Santa Luzia, Grajaú, Itapecuru-Mirim, Coroatá, Barreirinhas, Tutóia, Vargem Grande, Viana e Zé Doca.

A política de transparência foi imposta pelos países capitalistas centrais como condição precípua para a concessão de empréstimos e financiamentos externos aos países em desenvolvimento que a cada dia viam sua poupança pública tornar-se negativa. A crise de governança, que no limite se expressava em episódios hiperinflacionários, tornava-se total acarretando ainda mutações significativas no mercado de trabalho: desemprego estrutural, emprego temporário, desregulamentação do trabalho e a terceirização da economia.

Segundo Pereira (1996), o Estado passava da condição de agente do desenvolvimento para transformar-se em seu maior obstáculo. Por sua vez, a globalização neoliberal impôs uma dupla pressão sobre os Estados nacionais, a primeira, rebaixando o seu papel de proteção social e o segundo, no fato de que estes precisavam ser mais fortes para enfrentar o desafio de tornar mais barato e mais eficiente a realização de suas tarefas para aliviar o seu custo (carga tributária) sobre as empresas nacionais que competiam internacionalmente.

No final da década de 1990, as agências mundiais apontavam que um número significativo de países estava envolvido em escândalos de corrupção, fazendo com que tal problema entrasse como prioridade na agenda das agências internacionais. Um maior equilíbrio nas finanças públicas passa a ser exigido, com o objetivo de reduzir a assimetria de informações e aumentar as garantias de confiabilidade para a realização de empréstimos e investimentos nos países em desenvolvimento.

A partir daí, instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) passaram a adotar mecanismos de transparência por tomadores de empréstimos no intuito de evitar a concessão de financiamentos para “governos corruptos e incompetentes.” Vale lembrar que essa máxima legitimou o poder econômico das agências de governança global e operou como um sistema de classificação estabelecendo taxonomias de povos, sociedade e países<sup>2</sup>. Já nos idos dos anos 2000, o FMI apresentava a primeira tematização para o termo transparência:

A transparência se refere a um entorno em que os objetivos da política, o enquadramento jurídico, institucional e econômico, as decisões políticas e seus fundamentos, os dados e a informação relacionada com as políticas monetária e financeira, e os termos da *accountability* das agências, sejam oferecidos ao público de maneira compreensível, acessível e oportuna. (FMI, 2000, tradução nossa).

Com a proliferação das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDICs), os governos nacionais passam a explorar as possibilidades apresentadas por essas

---

<sup>2</sup> Em 1995 foi criado o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) pela Transparência Internacional e é o principal indicador de corrupção no setor público no mundo. O IPC avalia 180 países e territórios em uma escala de 0 a 100. Países com pontuações próximas de 0 são considerados altamente corruptos e essa classificação gera uma taxonomia.

novas tecnologias principalmente a internet, por meio do desenvolvimento de páginas oficiais ou portais eletrônicos. Inicialmente divulgavam apenas notícias, informações e documentos institucionais, aos poucos a atuação se diversificou, oferecendo espaço para contato e a disponibilização de serviços públicos que podem ser totalmente realizados eletronicamente. Conforme analisa Valente (2007), as novas tecnologias encurtaram as distâncias, dispensaram a necessidade da presença física, aumentaram a velocidade com que as indagações e respostas chegam aos destinatários.

Esta nova relação que caminha do Estado para a sociedade civil, a partir das tecnologias informacionais recebeu a denominação de governo eletrônico<sup>3</sup>. Está subjacente, aqui, a tese de que tal política permite a qualquer cidadão controlar o orçamento e exercer controle social sobre o gasto público. Saes (1998, p. 33) ao fazer a crítica a esse princípio liberal vai argumentar

que a sociedade capitalista evolui sempre na direção de uma crescente concentração e centralização do capital. Isso significa que a instauração da condição geral indispensável à concretização da participação política da maioria social implicaria na superação do modelo capitalista de sociedade. Para o autor, uma cidadania plena e ilimitada situa-se além do horizonte da sociedade capitalista e das suas instituições políticas.

É no contexto da programática neoliberal que os países em desenvolvimento passam a adotar a noção de transparência na gestão e no controle de recursos públicos, com base na agenda dos organismos multilaterais e de governança global. No Brasil, a questão da transparência pública passa a ter lugar de destaque a partir da reforma do Estado (1995 – 2002) sob a batuta do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (ABRÚCIO, 2007) e nos governos seguintes foi aperfeiçoada e ampliada. Assim, se na primeira geração da reforma o imperativo foi reformatar completamente o Estado para restabelecer o equilíbrio fiscal por meio das políticas de ajustes, na segunda, a estratégia se centrou não mais no desmantelamento do aparelho estatal, mas na sua reconstrução.

De acordo com o Centro Latino-Americano de Desenvolvimento (CLAD) para a América Latina (1998, p. 40):

para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI que, além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma terceira via entre o *laissez faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal.

---

<sup>3</sup> Os governos eletrônicos podem ser compreendidos como um processo derivado da influência neoliberal, e principalmente no projeto gerencial da reforma do Estado, que aconteceu a partir de 1990, sob forte pressão e financiamento de organismos internacionais

Para o CLAD, a principal transformação no papel do Estado foi na forma de intervir no plano econômico e político. Ao invés da intervenção direta como executor, o aparelho estatal deveria concentrar suas atividades na regulação. Portanto, tanto a privatização como a criação de agências reguladoras faziam parte deste processo de “modernização do Estado.” Na área social foi reforçado o papel do Estado como formulador e financiador das políticas públicas. Portanto, na visão do CLAD, tornava-se fundamental o desenvolvimento da capacidade catalisadora dos governos nacionais no sentido de atrair a comunidade, as empresas ou o terceiro setor para compartilhar a responsabilidade pela execução dos serviços públicos, principalmente os de saúde e educação básica.

O modelo gerencial tem como inspiração as transformações organizacionais no âmbito do setor privado, as quais alteraram a forma burocrático-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes — daí o nome gerencial.

No que se refere à esfera pública no Brasil, muitos autores apontam para sua quase inexistência em moldes burgueses. Pochmann (2014) chama atenção para o fato de que com mais de cinco séculos de história o país explicita continuamente uma inegável autodefesa de segmentos privilegiados. O autor cita como exemplos o atraso na abolição do trabalho escravo (1888) e a enorme demora na universalização do voto de analfabeto, ocorrido somente em 1985.

No final dos 1970, emerge novas expressões das lutas sociais como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica e um vigoroso movimento operário, desencadeado a partir do ABC paulista e do congresso de refundação da União Nacional dos Estudantes (UNE), 1979. Assim, a construção de uma esfera pública no bojo do processo de redemocratização da sociedade brasileira se iniciava. Nos anos 1980, a Central Única dos trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Sem-terra (MST) davam sequência a um período de ascensão das lutas populares no Brasil (DAGNINO, 2004). O fato inegável é que os movimentos sociais dos anos 1970/1980 contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais, entre os quais o de acesso à informação, que foram inscritos na nova Constituição Federal (CF/88).

Em 1988, com a promulgação da Constituição cidadã emergem novos mecanismos de intervenção no âmbito da sociedade civil nos processos de tomada de decisão governamental. Destarte, por meio de diversos canais, tais como, os conselhos gestores de políticas públicas no âmbito dos estados e municípios (Conselho de saúde, assistência social, educação) e no processo de elaboração e discussão do fundo público previsto no art. 165 (PLANO

PLURIANUAL – PPA, LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO e LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA), as políticas públicas tornaram-se mais porosas ao cidadão e a regulamentação do controle social passa a sinalizar para uma participação mais ampliada.

Na década de 1990, o Brasil foi o palco das políticas neoliberais, ocorreram profundas mudanças impulsionadas pelas chamadas políticas de ajustes (privatização desregulamentação e flexibilização) no bojo das quais o Estado isentava-se do seu papel de garantidor de direitos. Foi essa lógica que perpassou os governos Collor e FHC, ao aderirem às orientações do Consenso de Washington emanadas das agências de governança global, o que impactou de forma direta na implantação das políticas sociais e no direito à informação previstos na CF de 1988.

Segundo Barbosa (2013), nesse novo formato (e seus mecanismos reguladores) predomina um vetor que vai do Estado para um determinado espaço da sociedade civil. Nesse novo contexto se revigora a crença baseada na lógica neoliberal privatista do mercado, onde o atendimento das demandas populares deve ficar por conta de um Estado mínimo.

Segundo Anderson (1995), as origens do se pode definir de neoliberalismo como fenômeno distinto do simples liberalismo clássico do século passado nasceu logo depois da II guerra mundial na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política ressalta o autor, contra o Estado intervencionista e de bem-estar social. O texto de origem do neoliberalismo é o *Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944, que dirige duras críticas ao que chamou de novo igualitarismo e que no seu entendimento era uma ameaça letal a liberdade. O seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes na época e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras. Assim, se durante quarenta anos ele (Hayek) pregava no deserto com afirma Anderson (1995), com a crise do modelo econômico do pós-guerra em 1973, suas ideias passavam a ser adotadas em todo o mundo capitalista.

A contrarreforma do Estado brasileiro encaminhada ao Congresso Nacional pelo então presidente FHC, inaugurava uma forte ofensiva contra a classe trabalhadora. Sobre a políticas de ajustes, vários autores atestaram tratar-se, efetivamente, do “desmonte” de direitos sociais, em que o Estado se ausentava progressivamente dessa atribuição delegando-a para o mercado e a sociedade civil (organizações sociais).

Abrúcio (2007) observa que entre meados dos anos 1980 e início dos 1990, a sociedade brasileira vivenciou as consequências do esgotamento do padrão de acumulação que se iniciou no pós-64, centrado no crescimento econômico rápido, porém concentrador e

excludente, e na criação de políticas sociais compensatórias que visavam, de um lado, atenuar as tensões sociais propiciadas pela relativa estagnação e até mesmo redução dos salários no setor formal urbano e, de outro, integrar, por meio de programas de caráter assistencial, determinados segmentos sociais que estavam à margem do desenvolvimento econômico (setor informal urbano, trabalhadores rurais e indigentes).

De acordo com Silva (2003) no centro do debate encontrava-se o questionamento sobre a capacidade dos Estados nacionais dos países periféricos de implementar políticas estatais e no caso do Brasil de garantir e/ou ampliar direitos sociais conquistados na CF de 1988. Isso indicava uma alteração na correlação de forças em detrimento do campo popular, agora, nos marcos de um Estado gerencial, a partir de 1995.

A reforma do Estado implementada no governo de FHC, colocou na ordem do dia os mecanismos de restrição orçamentária e fiscal para a União e os demais entes subnacionais. Na visão de Barros (2009) os rebatimentos imediatos de uma crise fiscal são sentidos na função do Estado, exatamente quando o orçamento, como a síntese dos diversos interesses de classe, é restringido, provocando limitações e cortes nas ações estatais, seja no processo de acumulação, seja no processo de legitimação política. Pode-se dizer que a luta pela formatação orçamentária no governo é expressão de conflitos sociais.

a socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros geram uma crise fiscal, ou uma brecha estrutural entre as despesas de Estado e suas rendas, estabelecendo no plano aparente, isto é, do Governo, a necessidade de modificações profundas na repartição das receitas estatais. Para que isto ocorra, faz necessário que os setores dirigentes no Estado assumam um processo de reformas do próprio aparelho do Estado, de modo a assegurar os interesses dominantes e sanar a crise. (BARROS, 2009, p. 61).

Dentro deste escopo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) teve como finalidade manter o equilíbrio fiscal e a transparência contábil para conter o déficit público e o endividamento das unidades da Federação. De acordo com LRF, os gestores públicos (federal, estadual e municipal) que descumprissem os “pilares do equilíbrio fiscal” passariam a responder por crimes contra as finanças públicas. As sanções administrativas e/ou penais poderiam ocasionar a cassação do mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção ou reclusão.

Assim, se no governo FHC a transparência era regulada e se resumia à divulgação dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal com o intuito de verificar se os entes nacionais dispunham de recursos para manter o equilíbrio fiscal e pagar as dívidas, nos governos Lula e Dilma a sociedade passou a contar com novas legislações que

regulamentaram o direito à informação previsto no art. 5º, XXXIII, da CF de 1988 (todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral).

A partir das leis nº 12.527/2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI) e Lei Complementar nº 131/2009 (Lei Capiberibe) foram estabelecidos os conteúdos e procedimentos para o acesso à informação por iniciativa do ente governamental (transparência ativa) ou por demanda de interessado externo à administração (transparência passiva), sendo aplicável a todas as esferas de governo, seja ela federal, estadual ou municipal.

A transparência ativa refere-se às informações que o próprio gestor público disponibiliza para a população, de maneira presencial ou, mais comumente, utilizando portais na Internet. Por meio desta lei o gestor público disponibiliza o conteúdo mínimo obrigatório e demais informações que entenda úteis, porém sem a certeza de que este conteúdo seja suficiente para atender às necessidades informacionais dos cidadãos. Já a transparência passiva vai além, pois o cidadão passa a ter acesso às informações públicas de que tenha necessidade, ressaltando-se apenas aquelas de caráter sigiloso. Para Di Pietro (2014) uma gestão transparente é aquela que permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com o intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

No nível federal, a CGU<sup>4</sup>, enquanto órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal, passa a ter um papel decisivo na implementação da lei de transparência pública, seja na condição de gestor do portal da transparência da União, seja atuando como avaliadora da transparência ativa e passiva dos entes subnacionais e no fomento ao controle social, embora como órgão da burocracia estatal tenha limites na sua esfera de atuação como, por exemplo, os contingenciamentos orçamentários e a falta de pessoal que limitam sua atuação.

Segundo dados do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), 209 municípios maranhenses do total de 217, possuem na administração pública a sua principal atividade. Esse quadro evidencia a dependência da maioria dos municípios maranhenses em relação ao setor público para dinamizar a economia local (geração de emprego e renda). Do ponto de vista demográfico, segundo dados do IBGE

---

<sup>4</sup> Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo federal, fossem relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

(MARANHÃO..., 2015), o Maranhão apresenta a menor taxa de urbanização do país, somente 59,2% da população vivem em áreas urbanas.

Além disso, o estado apresenta 54% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza e ostenta ainda a segunda maior taxa de analfabetismo do país, revelou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2017. Em 2016 a atividade econômica em 75% dos municípios maranhenses era dependente do governo estadual, devido ao seu baixo protagonismo econômico.

No Maranhão, de um total de 217 municípios, somente 24 se adequam ao critério estipulado pela CGU (possuir mais de 50 mil habitantes) para que o portal da transparência possa ser avaliado, ou seja, as outras 193 cidades não são avaliadas. Obviamente não se pode negar o esforço por parte da CGU para melhorar a transparência pública, entretanto o que fica evidenciado é que a EBT não reflete completamente todo o esforço empreendido. A avaliação apenas nos municípios maiores, ou seja, de mais 50 mil habitantes gera a assimetrias no direito de todos os cidadãos tomarem conhecimento dos níveis de transparência pública em seu município (dos menores municípios).

A partir dessa construção teórico-empírica utilizamos os seguintes procedimentos operativos e metodológicos: revisão bibliográfica da literatura pertinente ao objeto de estudo, utilização de documentos institucionais contendo os dados empíricos dos indicadores referentes à transparência pública (EBT), elaborados e divulgados pela CGU e aplicação de questionários aos gestores das prefeituras de Balsas, Chapadinha, Imperatriz, São José de Ribmar, São Luís e Tutóia, assim como, entidades da sociedade civil, Cáritas e Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, no sentido de verificar a eficácia dos portais eletrônicos. Fizemos uso também da LAI para a solicitação de informações à CGU, no sentido de averiguar quais providências podem ser tomadas para garantir efetivamente o direito à informação ao cidadão maranhense.

Essa dissertação se estrutura em três capítulos.

O Primeiro Capítulo discute a esfera pública no Brasil, a partir da CF de 1988 e seus desdobramentos nas décadas seguintes. Para tanto, trouxemos inicialmente para o centro do debate as teses de Jurgen Habermas sobre a mudanças estruturais da esfera pública (burguesa) com os elementos históricos e conceituais do debate, entendendo que é na esfera pública política que se procura construir a opinião pública e a vontade coletiva acerca dos assuntos concernentes à vida política e às questões de Estado. Ou seja, ela é a mediação entre a sociedade civil e o Estado (poder executivo e a burocracia) e a sociedade política (Congresso, Assembleias, Câmaras).

Pudemos debater a partir da literatura sobre o assunto, que a CF de 1988 surgiu como o coroamento de uma conjuntura política de intensa mobilização da sociedade civil na luta pela ampliação de direitos. O capítulo encerra problematizando o caráter descentralizador da CF/1988 que ocorreu de forma desordenada. Assim, muitos encargos foram transferidos aos municípios sem a devida contrapartida financeira e capacitação técnica, o que acentuou o grau de dependência aos recursos federais.

No Segundo Capítulo, discute-se o Estado gerencial e a questão do controle social, quando a política de transparência passa a ter lugar de destaque a partir do governo FHC. Apresenta-se a reflexão realizada pelos teóricos da nova gestão pública utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça. O modelo gerencial representou uma fusão de ideias provindas da administração privada para aplicação no setor público, imbuídas de preocupação com a qualidade dos serviços prestados, oportunidades de participação dos usuários nas decisões e na institucionalização da transparência enquanto política.

No Terceiro Capítulo, apresenta-se os resultados da investigação sobre os portais de transparência seus limites e possibilidades, considerando que o uso das novas tecnologias informacionais e eletrônicas podem se constituir, no âmbito de governos democráticos, uma importante ferramenta de participação da sociedade civil.

## **2 DEMOCRACIA E ESFERA PÚBLICA NO BRASIL**

### **2.1 Elementos teóricos e conceituais**

O conceito de “esfera pública” foi recuperado na discussão sobre a democracia nos anos 1990, como repercussão à tradução inglesa de um livro dos anos 60 de Jurgen Habermas,

*Mudança Estrutural na Esfera Pública (Strukturwandel der Öffentlichkeit)*. Nessa obra, Habermas lança a tese da decadência da esfera pública burguesa com a eclosão da sociedade do *welfare state*. Ele argumentava que a vigência dos meios de comunicação de massa e a indústria cultural teriam contribuído para o esvaziamento normativo da esfera pública.

Nesse sentido, a opinião pública se já não era formatada pelo conjunto da sociedade em uma discussão pública e racional, transmutava-se numa opinião construída de cima para baixo, imposta pelos meios de comunicação de massa. Portanto, teria ocorrido uma estatização da sociedade e uma socialização do Estado, por isso, os limites entre o público e o privado já não são tão claros, o que representaria o fim da esfera pública burguesa liberal típica.

Habermas (1984, p. 15) caracterizou esfera pública<sup>5</sup> como “o espaço independente da influência do poder do Estado, em que os atores sociais tornam públicas, ou melhor, publicizam suas opiniões, seus pontos de vista sobre questões de interesse da sociedade, promovendo o debate e deliberações coletivas em prol de um bem comum.” O filósofo alemão argumentava a respeito da importância dos direitos políticos, por expressarem a opinião e a decisão do povo, destacava o fato de que estes só podem ser exercidos de maneira adequada se existir uma esfera pública de discussão e argumentação, aberta, que converta em argumentos válidos os pontos de vista que são submetidos a esta esfera e cumpram com seus requisitos. Foi Habermas que construiu o sistema mais amplo e exaustivo na história da filosofia e na teoria social para dar conta dessas condições de diálogo e debate político que torna possível a democracia genuína. Sua teoria foi denominada “ética ou teoria do discurso” e é centrada na determinação da natureza e condições dos argumentos que fazem possível uma comunicação política plena como base da vida democrática.

De acordo com Habermas (*apud* ZEPEDA, 2008, p. 46).

Um discurso ou debate é um ato linguístico ao que concorrem vários participantes, cada um com visões diferentes e contrapostas, e cada um com a ideia de que seu argumento é válido. O relevante deste ato de discurso ou debate é que se ajuste a regras determinadas na perspectiva de conceder validade as pretensões de quem participa na discussão.

O conceito de esfera pública demarcado por Habermas conforma-se pela delimitação do espaço que pode ser considerado como público (acessível a qualquer um), contrapondo-se ao privado que é restrito. A opinião pública seria formada por um público que

---

<sup>5</sup> Por esfera pública entende-se o domínio do que é posto a público, o publicizar, que pode ser desde a vida alheia de um vizinho, os escândalos sexuais de alguma personalidade pública (ator, político, escritor, etc), as falcatruas de governantes, atos de corrupções, o campeonato de futebol, o desfile das escolas de samba até questões de interesse público como problemas ecológicos, sociais e políticos; mas é possível e necessário fazer uma distinção entre essa esfera pública, entendida em sentido amplo, com aquela esfera pública mais restrita, destinada a publicizar os assuntos da política, a *esfera pública política*. (BLOTTA, 2012, p. 40).

é o sujeito da esfera pública (BLOTTA, 2012). O termo deriva do francês “*opinion publique*” e da expressão em inglês “*public opinion*”, sendo que “a opinião pública se torna a expressão deste público judicante que se diferencia do Estado por razões econômicas, culturais e políticas e passa a fiscalizar e criticar o exercício dos poderes constituídos.” (BLOTTA, 2012, p. 32). Habermas é enfático, a esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar e pode ser descrito como,

Uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. [...] a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. [...] A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções, nem com os conteúdos da comunicação cotidiana. (HABERMAS, 1997, p. 92).

Posteriormente, Habermas reviu essa questão, pois sua tese inicial não lidava com as complexidades da esfera pública e dos meios de comunicação de massa. Isso porque ele não entrava na minúcia, por exemplo, da presença de sistemas públicos de comunicação, rádios e TVs, nem dos canais de comunicação alternativos da sociedade civil, as chamadas rádios livres ou comunitárias. Ele não avaliou os detalhes da pequena imprensa diante de um quadro dominado pelas grandes corporações. Nesse contexto, há ainda uma presença marcante dos movimentos sociais e seu trabalho na construção de uma opinião pública informada e crítica (BLOTTA, 2012).

A partir da década de 1980, quando Habermas vai adotar uma postura mais pragmática em relação à sua teoria da ação comunicativa, ele revê seu próprio conceito de esfera pública, que passa a ser visto como redes de esferas públicas, abarcando a esfera pública institucional do Estado, a esfera pública da sociedade civil propriamente dita, onde estão incluídos os movimentos sociais, e a esfera pública formada pelos meios de comunicação de massa.

Esses três modelos de esfera pública se interconectam. Isto é, para que os movimentos sociais consigam ganhar visibilidade, eles precisam estabelecer pressão sobre a esfera pública midiática, de forma que o seu discurso ganhe ressonância social. Mas, não importa apenas ganhar ressonância social e ganhar legitimidade frente à opinião pública, eles também precisam pressionar a esfera pública do Estado formal, pois é nessa esfera que terão suas demandas atendidas, seja em ações do executivo ou ações do legislativo. Nesse aspecto, os canais sociais de publicidade são importantes porque farão com que as questões polêmicas da sociedade possam ser problematizadas e entrar na agenda governamental. Desse modo, há

uma resolução consensual do conflito, que pode gerar ou não ações na esfera pública do Estado. É isso que vai interessar aos movimentos sociais e à sociedade civil organizada.

Para a democracia, essa esfera pública é de suma importância porque toca nas questões de cidadania, controle social, desenvolvimento local, transparência pública e políticas sociais. É na esfera pública política que se procura construir a opinião pública e a vontade coletiva acerca dos assuntos concernentes à vida política e às questões de Estado. Ou seja, ela é a mediação entre a sociedade civil e o Estado (poder executivo e a burocracia) e a sociedade política (Congresso, Assembleias, Câmaras).

Costa (2004) aponta duas abordagens vigentes para o tema esfera pública política: a primeira caracteriza-se pela centralidade conferida aos meios de comunicação de massa e pela ênfase da impossibilidade factual de entendimento comunicativo dentro desta esfera pública. Tratar-se-ia, em tal órbita, da disputa pelo controle do acervo de recursos, e não os méritos de conteúdo das diversas mensagens apresentadas, que moldará as preferências (políticas, de consumo, estéticas etc.) das massas. Essa abordagem vislumbra a esfera pública política como um palco para a encenação política, não se observando nessa arena comunicação efetiva, mas a mera disputa de poder político e econômico entre os diferentes atores.

Uma disputa desigual, já que os principais competidores e detentores de recursos econômicos e simbólicos são governos, os partidos políticos, os grupos empresariais dos meios de comunicação, e outros agentes poderosos do mercado. Convém ressaltar que na atual sociedade da comunicação opera-se uma verdadeira disputa de narrativas pelo poder da gestão comunicacional. Na outra ponta se encontram os grupos organizados da sociedade civil, os movimentos sociais com pouca possibilidade de influência, e no extremo, a população, como meros espectadores. Em suma, a esfera pública política seria um mercado competitivo dominado por alguns poucos que conseguem publicizar suas próprias demandas, moldar a opinião pública e controlar a agenda política (COSTA, 2004).

A segunda abordagem que não nega o fenômeno da espetacularização da esfera pública política alude para a forte influência dos meios de comunicação em bases sociais que seriam o substrato da comunicação na esfera pública. Quer isto dizer que nos subterrâneos da esfera pública, ali onde os meios de comunicação não se interessam em publicizar, há formas de publicização ocorrendo. Um exemplo seria as iniciativas de vários movimentos sociais de publicizar suas demandas via Internet (blogs), rádios comunitárias, redes sociais (facebook, instagram, twitter e whatsapp), boletins informativos, pequenos jornais ou por associações. Nesse caso, haveria processos não dominados pela lógica do dinheiro e do poder, que colocariam atores na esfera pública política ligados aos fluxos “do mundo da vida” em oposição

aos atores sistêmicos ligados ao Estado e ao mercado, capazes de publicizar suas demandas e influenciar a opinião e a vontade coletiva.

Concordamos com o argumento habermassiano de que existe a necessidade da ampliação da democratização da esfera pública, mediante, não apenas, a institucionalização de procedimentos democráticos capazes de dar vazão a argumentos “racionais”, mas de mecanismos que a tornem mais porosa aos valores, demandas, reivindicações e manifestação dos setores subalternos.

A respeito da esfera pública brasileira, Pochmann (2014) analisa o fato de que, com mais de cinco séculos de existência explicita-se continuamente uma inegável condição de autodefesa dos setores privilegiados. Isso fica visível desde o passado de longo atraso na abolição da escravatura à demora na universalização do voto do analfabeto ocorrido somente em 1985. Durante o predomínio da sociedade agrária no Brasil, as tentativas de mudanças institucionais foram mediadas, segundo Souza (2015), pela poder do atraso (as oligarquias). Assim, embora a modernização brasileira tenha sido efetiva e não superficial, os mecanismos de integração social e política permaneceram profundamente hierarquizados ao longo dos anos, promovendo uma “modernização seletiva” (SOUZA, 2000).

A construção de uma sociedade altamente excludente como a brasileira, marcada por altos índices de analfabetismo e pelo desprezo frente ao trabalho manual, tido como “coisa de escravo”, desde a “independência,” permitiu a edificação da noção de que apenas alguns seletos estariam aptos a operar na esfera pública, organizando o debate público e instituindo o campo semântico em que ele se deu, selecionando temas e constituindo interlocutores legítimos. Essa forma de modernização, marcada pelo afastamento, quando não a exclusão, da maioria da população dos espaços de discussão pública e de deliberação, conduziu à conformação de uma esfera pública seletiva, a partir da qual setores dominantes formularam ideias e percepções que decantaram com enorme força por toda a sociedade (PERLATTO, 2015).

É importante ressaltar que as formas de resistência dos setores populares, desde o final da década de 1970, foram capazes de se contrapor a esta à imposição hegemônica construída na esfera pública seletiva, logrando estabelecer, em determinados momentos, esferas públicas subalternas, que a despeito de não conseguirem alçar suas demandas à esfera pública elitista e, por conseguinte, disputarem a hegemonia da sociedade, foram capazes de construir outros discursos, ancorados em uma cultura popular repleta de força inovadora, criatividade e potencialidade.

Nesse sentido, quando há o reconhecimento coletivo de uma mesma demanda social, esta se converte numa luta social. Os movimentos sociais enquanto sujeitos buscaram, primeiramente ter sua voz ouvida, num contexto histórico de reiterada negação de direitos

Não é demais enfatizar a existência de um quase consenso sobre a persistência de uma forte tradição patrimonialista e autoritária na formação social brasileira que historicamente funciona como empecilho para a constituição de uma esfera pública. Na opinião de Perlatto (2015) existe o patrimonialismo em que os negócios do Estado estão nas mãos de políticos conservadores e as lógicas que presidem no mundo da política são o clientelismo e a patronagem. Em que pese essas dificuldades, a década de 1980 foi um ponto de inflexão com a eclosão das lutas pela redemocratização da sociedade brasileira que caminhou para a promulgação da chamada Constituição cidadã de 1988, que discutiremos a seguir.

## **2.2 A Constituição de 1988 e os novos espaços de participação**

A CF, promulgada em 1988, apareceu como o coroamento de uma rica conjuntura política, marcada pela mobilização da sociedade civil, iniciada no final dos anos 1970. Gohn (2012) é enfática ao afirmar que, a cultura política latino-americana se transformou, neste período, a partir de numa visão baseada nos direitos sociais coletivos de grupos oprimidos e/ou discriminados. Os movimentos sociais cresceram em número e em qualidade com a participação heterogênea de trabalhadores urbanos e do campo, ganhando cores, tipos e matizes, e lograram visibilidade em sua luta pela redemocratização e pela garantia dos direitos sociais (BRANT, 1983).

Na visão de Gohn (2012, p. 21),

O denominador comum nas análises dos novos movimentos sociais no Brasil foi a abordagem culturalista, em contraposição à marxista presente com mais força na análise dos movimentos populares. Ou seja, se priorizou as questões da construção da identidade coletiva dos grupos e a deixar as questões das contradições urbanas, dos meios coletivos de consumo etc., totalmente de lado.

Pode-se dizer que emergiu, no período pós constituição de 1988, um novo padrão de reconhecimento de direitos e que se expressou claramente na Carta Magna de 1988. O texto constitucional ampliava diversos mecanismos de participação para além da democracia representativa por meio de instrumentos participativos, como plebiscitos, referendos e conselhos (DANIGNO, 2004). Esses aparatos forjaram uma nova forma de contrato no interior dos conflitos, como fruto de negociações e deu força a novas formas de interlocução entre o poder público e a sociedade civil (TELLES, 2001).

Essa nova configuração instituiu, também, mecanismos de intervenção nos processos de tomada de decisão governamental. Os mais comuns foram os conselhos gestores

de políticas públicas que atuam nos estados e municípios (Conselhos de Assistência Social, de Saúde, de Educação) e o orçamento participativo previsto no art. 29-A, Inciso XII, da CF/1988, que obriga os municípios a incluir na respectiva Lei Orgânica a obrigatoriedade da cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Um outro mecanismo importante foi a participação direta nas diversas fases em que se realizam os atos que compõem os processos de elaboração e discussão do fundo público previstos no art. 165 da CF/1988, o PPA, a LDO e a (LOA). Para melhor exemplificar, vejamos o Quadro 1.

Quadro 1 - Leis Orçamentárias previstas na Constituição Federal de 1988

Leis	Características
PPA	O PPA constitui-se no instrumento de planejamento de médio prazo, e foi criado com o objetivo de assegurar existência e continuidade das ações do governo, ou seja, constitui o plano estratégico propriamente dito, e tem vigência entre o segundo ano de um governo e o primeiro ano do seguinte.
LDO	É instrumento de planejamento de curto prazo, que deve ser elaborado nas três esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), consubstanciado em lei anual, que é de iniciativa privativa e vinculada do Chefe do Poder Executivo e tramita na Casa Legislativa no primeiro semestre de cada ano.
LOA	É o instrumento que prevê a receita e fixa a despesa, de iniciativa privativa e vinculada ao Chefe do Poder Executivo, consubstancia o projeto governamental para execução imediata.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na CF de 1988 (2021)

Isto posto, convém salientar que o orçamento público é quem garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão executadas pelos governos. O fundo público deve assegurar recursos suficientes para o financiamento das políticas sociais e se constitui em um espaço de intervenção importante. Ao estabelecer os instrumentos de planejamento da gestão pública, por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), o constituinte deu um passo adiante na formulação das políticas governamentais, uma vez que é por meio das leis orçamentárias que o Poder Executivo é autorizado pelo Poder Legislativo a realizar o gasto público. Além disso, os orçamentos, fiscal e de investimentos,

previstos constitucionalmente no § 5º, I e II, do artigo citado, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Conforme observa Teixeira (2002, p. 27),

participação significa fazer parte' tomar parte', 'ser parte' de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir 'a parte' implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder.

Assim, para o controle social das diversas fases em que se realizam os atos que compõem o processo orçamentário, a Magna Carta previu que comissões permanentes do Congresso Nacional, em razão da matéria de sua competência, realizarão audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58, II). Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), em favor da transparência na gestão fiscal, determina a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, da LDO e da LOA (art. 48, parágrafo único).

Nesse contexto, a participação da gestão dos interesses coletivos passa a significar a disputa de espaços, de definição e gestão das políticas públicas. É um contexto em que o monopólio do Estado como gestor da coisa pública passa ser questionado, trata-se de construir espaços públicos, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, pela gestão participativa, a co-gestão, e a interface entre o Estado e a sociedade civil (DAGNINO, 2004).

Em vista disso, por força do mandamento constitucional, quase a totalidade das políticas sociais brasileiras, saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, passaram a conviver com espaços institucionalizados de participação social. Inclusive com a obrigatoriedade de criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) no âmbito das políticas de saúde (CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE - CMS), assistência social (CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CMAS e Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família) e educação (CONSELHO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - FUNDEB E CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CAE) em todas as esferas de governo.

Gonh (2012) vai enfatizar que, com a ampliação desses novos espaços de participação institucionalizados, fica implícita por esta prerrogativa constitucional, a ideia de uma cidadania que transcenda a reivindicação do acesso a inclusão e alcance o direito de participação na elaboração, tramitação, execução e controle do fundo público. Portanto, o envolvimento dos cidadãos na gestão pública supõe a interação entre o governo e a sociedade,

de forma que a participação social é condição indispensável tanto para a formulação de demandas quanto para a própria execução das políticas governamentais.

Pateman (1992), avaliando os avanços da sociedade civil na co-gestão, observa que a perspectiva do controle social das políticas governamentais traz um importante conteúdo pedagógico, principalmente, para a construção de uma ética e de uma solidariedade social que contribuem significativamente para o reordenamento da gestão pública e propicia a passagem de uma cultura de favores a uma cultura de direitos. Assim

quanto mais os cidadãos participam mais bem capacitados eles se tornam para fazê-lo. Ou seja, a participação dos cidadãos na vida pública torna-lhes aptos para intervir nos processos de discussão e deliberação de seus interesses, sendo, então, uma condição necessária à democratização da gestão pública. (PATEMAN, 1992, p. 61).

Paralelamente, a conjuntura internacional começava alterar o panorama do capitalismo nos países ocidentais nas décadas de 1980 e 1990. A globalização segundo Petra (1999) deve ser vista não como um fenômeno novo, ela tem seus ciclos de ascensão, consolidação e decadência e, portanto, deve ser vista como consequência de um processo sociopolítico, o que requer uma análise dos seus agentes sociais.

Nesta nova divisão internacional do trabalho, as fronteiras nacionais perdem força e emergem processos produtivos em que as vantagens fiscais, econômicas e creditícias de modo geral são mais propícias ao processo de acumulação de capital; momento em que economia formal declina e a informal cresce; uma mudança drástica foi a perda generalizada do poder dos sindicatos; o desemprego passou a ser uma realidade tanto nos países onde historicamente sempre existiu, no chamado "Terceiro Mundo", como no Primeiro Mundo desenvolvido. Essas reengenharias são processadas, primeiro, nas empresas privadas e depois nas públicas. As novas políticas sociais passaram a ser analisadas, por seus conteúdos, como neoliberais (SADER; GENTILI, 1995).

Em síntese, enfatiza Gohn (2012, p. 23):

Se nos anos 70/80 os movimentos sociais contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais e defesa dos valores do Estado democrático que foram inscritos em leis e na Constituição Federal de 1988, os anos 90 trazem uma nova institucionalidade em decorrência da reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital.

De fato, nesses termos, muitos dos avanços trazidos pela Carta Magna de 1988 sofreram bloqueios, obstáculos e redefinições de toda espécie desde sua promulgação. A vitória de Fernando Collor (1989), o primeiro presidente da chamada “Nova República”, trouxe implicações imediatas no que concerne à efetivação desses direitos. A nova fase do capitalismo brasileiro, caracterizada pelas políticas de ajustes (privatização, desregulamentação, reforma da

previdência e flexibilização das leis trabalhistas) inibiu substantivamente o papel do Estado como garantidor de direitos negando o estatuído na chamada Constituição Cidadã.

Segundo Dagnino (2004, p. 145),

O projeto neoliberal requer uma sociedade civil ativa e propositiva. A sociedade civil é considerada como um "polo de virtudes democratizantes" e o Estado como a "encarnação do mal". Essa visão simplifica a imensa complexidade do processo de construção democrática e das relações que o constituem. Desse modo, o conflito entre Estado e sociedade civil derivaria dessa clivagem.

Essa lógica transformou os cidadãos/portadores de direitos nos novos vilões da nação, vistos como inimigos das reformas desenhadas para encolher as responsabilidades do Estado. Telles (2001) resume a questão afirmando que direitos, considerados no passado recente como indicador de modernidade, tornam-se símbolo do "atraso", um "anacronismo" que bloqueia o potencial modernizante do mercado.

Gomes Silva (2003) vai destacar que a contrarreforma do Estado brasileiro, encaminhada ao Congresso Nacional pelo então presidente FHC, inaugura uma nova ofensiva contra os direitos sociais instituídos, uma vez que o governo empreende uma forte luta ideológica ao apresentar os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômico. Nesse bojo, FHC retirou ainda o poder decisório dos conselhos. A reforma do Estado no fundo teve como um dos principais objetivos a desregulamentação da economia, a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais e a abertura do mercado aos investimentos transnacionais.

Dagnino (2004) observa, ainda, a inflexão da curva da participação e concluiu que, na década de 1990, a ideia de participação passou por processo de ressignificação, tendo mais a conotação de "participação solidária". Esta nova feição tem como características principais a prática do trabalho voluntário e a ideia de responsabilidade social de indivíduos e empresas. Ocorre, nesse sentido, a despolitização do significado da participação social, ao mesmo tempo, em que é enfatizada a noção de participação individualista, ligada a valores morais, desconectada do coletivo. Com a institucionalização do discurso da participação, os mais diversos atores sociais, tanto no âmbito da sociedade civil como do Estado, reivindicam a participação social e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Outra forma de responder às demandas da sociedade civil foi a institucionalização dos conflitos sociais, surgiam uma série de leis e novos órgãos públicos para cuidar de problemáticas específicas. É consenso entre os autores que, como palco da reorganização dos movimentos populares e sindical, a década de 1990 não foi favorável a esses movimentos. A crise econômica e os novos processos de trabalho aumentaram as estatísticas do desemprego

enfraquecendo o movimento sindical, que entra na defensiva diante das políticas neoliberais e, em alguns casos, passa até a apoiar a implementação dessas políticas.

Com efeito, o cidadão antes resguardado na plenitude de sua cidadania pelo governo se deparou com uma reinserção forçada no mercado e em seus princípios, os quais ensejaram um modelo de governança que não correspondia às demandas sociais. Essa turbulência desaguou na quebra do contrato social firmado no bojo da CF/1988.

Neste cenário, nos anos 1990, as lutas dos movimentos sociais se pautaram na regulamentação e consolidação dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988, na inclusão das minorias (negros, mulheres, indígenas e Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero - LGBTs) e no protagonismo das lutas pela preservação do meio ambiente, por moradia e por reforma agrária. Silva (2004) chama atenção para o fato de que um dos movimentos que escapou a esta tendência foi o MST. O MST foi o único que conseguiu mobilizar parte significativa da classe trabalhadora brasileira pela reforma agrária e contra as políticas neoliberais.

Esboçando uma visão crítica em relação aos conselhos Sant'Anna (2018), ressalta que o fato destes não terem personalidade jurídica ficam vinculados à estrutura orgânica da própria Administração Pública sendo a ela subordinados hierarquicamente, inclusive, por não disporem de autonomia financeira e administrativa. Sant'Anna (2018) problematiza que há uma série de percalços associados à representatividade democrática e à eficácia em debater, decidir e fazer cumprir suas deliberações por parte dos conselhos. São comuns os conselhos serem presididos pelos próprios secretários municipais das pastas (Assistência Social, Educação e Saúde), o que enseja em conflito de interesses.

Filgueiras (2018) ressalta a importância desse controle social enfatizando que o fundo público no Brasil assumiu configuração limitada, seja no padrão de financiamento do Estado em geral, seja na contribuição para a ampliação dos gastos das políticas sociais. Conforme Oliveira (1989), o padrão de dominação, acumulação e distribuição capitalista brasileiro ao longo do século XX difere completamente daquele dos países capitalistas centrais, realizando-se por meio de trajetória histórica de concentração de renda. Apenas em 1988, com a atual CF, houve a possibilidade de alteração significativa desse padrão de financiamento, particularmente na área social, com a criação do fundo público, materializado no orçamento da seguridade social.

Deve ser ressaltada que as dificuldades apresentadas pela realidade dos conselhos no Brasil levantam dúvidas sobre a viabilidade desse espaço de participação da sociedade atingir os objetivos a que se propõe, essencialmente de se constituir espaço de controle social

democrático. “Para funcionar, essa instância de controle social depende da publicidade dos atos administrativos, pois o acesso dessas informações é primordial para o efetivo controle social, tornando possível adoção de medidas que aniquilem atos que violem os interesses da coletividade.” (SANT’ANNA, 2018, p. 139). Portanto, a cultura da opacidade nos negócios do Estado, a regulação da participação e a falta de efetivo poder decisório das instâncias de controle social demonstram que a democracia liberal não pode cumprir suas promessas de garantir participação social e a transparência.

No que se refere à participação nas discussões de elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), é necessário que a população perceba a importância dessa participação como meio para almejar ações cada vez mais direcionadas a coletividade. Isto é, ações com real capacidade de influir no poder de decisão, o que significa ter informações e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela.

Sobre esta questão Sousa (2019, p. 11) aponta que,

que existe dificuldade em proporcionar um ambiente de plena realização da participação social na elaboração do orçamento no município de São Luís dada pela ausência de uma cultura fortalecida visando a participação nas decisões (...) apesar das informações relativas ao orçamento situar-se de maneira acessível através do portal da transparência possuindo abertura para tomar conhecimento das informações é preciso uma autonomia recíproca da população que garanta a supervisão da efetuação dos serviços públicos, executando assim um controle social na fiscalização das ações.

Em que pesem os limites apresentados anteriormente, é por meio dos conselhos, do orçamento participativo e das audiências públicas de discussão das leis orçamentárias que a sociedade civil pode intervir no planejamento e gestão de diversas políticas públicas descentralizadas pela União aos municípios.

### **2.3 O local e a questão da descentralização: possibilidades e limites da Administração Pública municipal**

No arcabouço ideológico das mudanças macroeconômicas, o neoliberalismo como política, ao reivindicar a descentralização, defende ao mesmo tempo, a redução do papel do Estado como provedor de demandas sociais e da competitividade. Os neoliberais advogam a tese de que os Estados Nacionais não são capazes de atender às demandas sociais mais básicas da população e que o mercado é mais apto, porque sabe alocar com eficiência os recursos.

Essa lógica fez com que a questão da descentralização adquirisse um novo caráter político e institucional pós Constituição cidadã de 1988. Esse movimento vai se expressar, amplamente, na ação legislativa, a partir da delegação de competências políticas e

administrativas. Ainda que de forma incompleta, vários mecanismos intergovernamentais vão sendo instituídos. Para Soares Jr. (2016) as municipalidades repetem quase todo o arcabouço institucional interno dos demais níveis de governo, incluindo uma “Constituição local” (a Lei Orgânica).

Nesse sentido, o chamado Pacto Federalista, numa definição básica, consiste na divisão de poder e autoridade entre as esferas de governo, garantida por um contrato maior – a Constituição. Isso tem como principal característica a combinação entre autonomia e interdependência das partes, tal qual definido por Elazar (1987). Ou seja, num sistema federativo, em que coexistem diferentes esferas autônomas de governo (Quadro 2), parcialmente independentes e parcialmente dependentes, a formulação de políticas públicas deve levar em conta o imbricamento das relações entre os governos.

Quadro 2 - Gradação das competências constitucionais no Brasil pós-1988

Art. 21	Art. 22	Art. 23
Exclusiva da União	Privativa da União	Comum entre União, Estados, DF e Municípios
Indelegável	Delegável pela União através de lei; assuntos específicos	Competência Comum

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Para atender às novas demandas descentralizadas pela CF/1988, as prefeituras precisam prestar serviços e realizar obras- o que exige recursos. Na prática, há uma transferência do governo federal para os governos locais, da gestão de conflitos sociais, e de demandas não atendidas pela União, como educação, saúde, segurança, entre outras, algumas delas já repassadas a gestão para o setor privado.

Nesse contexto, a Receita Pública é o dinheiro que o governo dispõe para manter sua estrutura e oferecer bens e serviços à sociedade, como hospitais, escolas, iluminação pública, saneamento, entre outros. No que concerne às receitas, a LRF (LC nº 10, de 04 de maio de 2000) estabelece, em seu art. 48-A (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009), que os entes federativos disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: “**II** - Quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.” (BRASIL, 2009, Art. 48-A).

Isso supõe que a transparência pública passa a ser a tônica, tanto da previsão da receita, quanto da execução da despesa. Ao tornar pública a arrecadação de receita (própria ou

de transferências governamentais), os valores que custearão o fundo público. Essa postura resultou na superação de métodos e objetivos do planejamento urbano tradicionais. Assim, o planejamento estratégico das cidades traduz a ideia de gestão empresarial para o setor público. Nesta visão as cidades devem ser competitivas e as prefeituras pautam-se pela perspectiva de atração de capitais, empresas, turistas e capacidades. Oliveira (1999) nos alerta que vem se disseminando um apelo pela confluência de ideias de competitividade e sustentabilidade que, muitas vezes, coloca em xeque a agenda de governos despreparados para essa dinâmica da inovação.

Com a finalidade de atender aos interesses do capital e atrair investimentos para o interior do município, a prefeitura passa a ser vista como aquela que vai viabilizar no local novos negócios, por meio da oferta de infraestrutura urbana ao empreendimento (drenagem de esgotos, iluminação, limpeza, construção de escolas e creches etc), da generosa concessão de subsídios (ISENÇÕES DE IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS - ISS), da doação de terras públicas e da utilização do capital político da prefeitura para angariar financiamentos governamentais. Isso impulsona a sanha dos capitais à pilhagem de recursos que poderiam fortalecer o fundo público. Dentro dessa lógica, os portais de transparência se colocam como instrumento para o acompanhamento das renúncias de receitas realizadas pelo município, conforme preconiza a LRF:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias [...]. (BRASIL, 2000, Art. 14).

Deve ser ressaltado que o problema maior dos municípios brasileiros, os maranhenses (inclusos) é a falta de recursos e isso se deve a uma descentralização desordenada da União, em que muitos encargos são transferidos para os municípios. Entretanto estes dependem das chamadas transferências negociadas (que consideram a posição política, o prestígio e a vinculação partidária dos prefeitos e parlamentares) cujas alianças se pautam, em grande parte, pelos interesses eleitoreiros e clientelistas. Conforme analisa Santos (2011) a administração dos municípios fica ainda mais precária com o desmonte, nos últimos anos, de agências técnicas federais e estaduais que lhe prestavam assistência.

O próprio IBGE aponta para o fato de municípios que possuem faixa habitacional menor que 10.000 (dez mil) habitantes, consideradas pequenos, não possuem meios de arrecadação própria (seja desenvolvendo atividade econômica no mercado, seja arrecadando tributos de sua competência). Além disso, os municípios menores são prejudicados pela baixa qualificação do seu corpo técnico. Isso obriga o Governo Federal a capacitar os servidores das

prefeituras, sob como participar de seus editais, manusear os sistemas eletrônicos (SICONV) e redigir projetos locais.

A diferença entre receita própria de um município e a necessidade de gastos com serviços públicos representa um “hiato fiscal” que deve ser compensado pelo sistema de transferências federais. Na visão de Abrúcio (2007) esse é o grande imbróglio do pacto federativo brasileiro, o excesso de exigências para as prefeituras para que consigam receber recursos federais. Conforme o autor, na forma atual a União arrecada 70% dos tributos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) nacional, enquanto os Estados respondem por 25% e os municípios, por 5%. À despeito da autonomia outorgada pela CF aos municípios, a falta de recursos financeiros tende a ser uma limitação grave na gestão das prefeituras. Isso se aplica ao caso do Maranhão, tendo em vista que esse Estado é o 17º PIB do Brasil (LISTA..., [2018?]) destacando-se na exportação de *commodities* e materiais minero-metalúrgicos, no entanto, ocupa a última colocação em indicadores socioeconômicos. Esse fato mostra que a exportação de *commodities* não melhora o quadro de transferência de recursos estaduais aos municípios

Embora a CF/1988 em seu artigo 158, inciso IV, determine que 25% de todo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) seja repartido com os municípios, a Lei Complementar nº 87/1996, conhecida como Lei Kandir, prevê a isenção do pagamento do ICMS sobre as exportações de produtos primários, como itens agrícolas, semielaborados ou serviços. O governador atual do Maranhão assinou em 2021 acordo no Supremo Tribunal Federal (STF) para compensação das perdas relacionadas à Lei Kandir. Pelo acordo, as unidades federativas têm direito a receber R\$ 65,6 bilhões da União, referentes à compensação por perdas de arrecadação do ICMS, a serem pagos até 2037. Ao Maranhão, caberá 1,67% deste montante (MARANHÃO, 2021).

Deve ser sublinhado a permanência na economia do Maranhão da dinâmica de exportação de produtos primários e seus ciclos expansivos. Segundo o IMESC, a economia maranhense em 2010, assim como nos anos anteriores, continua concentrando a sua pauta de exportações em três *commodities* (alumínio, soja e produtos do complexo de ferro). A atual gestão, no governo do estado, inova-se, mas, não rompe com a estrutura oligárquica e permanece limitada pelo quadro herdado de cinquenta anos de domínio oligárquico que conduziu processos políticos articulados à noção de modernização com a manutenção da estrutura oligárquica agenciando grandes projetos econômicos.

Nesse cenário, as estratégias empresariais, ao privilegiarem o mercado de *commodities*, operam no sentido da acumulação de lucros numa escala sempre mais ampliada

ao incorporar regiões ricas em recursos naturais, para garantir as condições ideais para a reprodução do capital mediante a troca desigual (BARBOSA, 2013).

Do ponto de vista demográfico, segundo dados do IBGE (MARANHÃO..., 2015), o Maranhão apresenta a menor taxa de urbanização do país, somente 59,2% da população vivem em áreas urbanas. Convém ressaltar que essa particularidade exige esforços adicionais do poder público para fazer chegar as políticas públicas aos diversos grotões do Estado. Além disso, o estado apresenta 54% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza e ostenta ainda a segunda maior taxa de analfabetismo do país, revelou a PNAD de 2017. O analfabetismo atinge diversos municípios, sendo que mais de 851 mil maranhenses que não sabem ler e escrever (MARANHÃO..., 2018). Em 2016 a atividade econômica em 75% dos municípios maranhenses era dependente do governo estadual, devido ao seu baixo protagonismo econômico.

O Quadro 3 expõe o grau de dependência dos recursos federais dos municípios maranhenses com população superior a 50 mil habitantes:

Quadro 3 - Grau de dependência dos municípios maranhenses com população acima de 50 mil habitantes em 2015

Municípios	População 2017	Recursos federais transferidos em 2020	Percentual das receitas oriundas de fontes externas [2015]
São Luís	1.091.868	1.502.221.451,37	59,3 %
Imperatriz	254.569	381.018.389,47	-
São José de Ribamar	176.418	240.960.115,23	77,4 %
Timon	167.619	263.406.815,54	84,7 %
Caxias	162.657	333.203.319,62	86 %
Paço do Lumiar	122.420	192.694.893,66	83,7 %
Codó	120.810	184.072.425,44	91,9 %
Açailândia	111.339	185.912.984,99	74,8 %
Bacabal	103.359	159.231.359,97	92,8 %
Balsas	94.779	140.191.339,07	88,1 %
Santa Inês	88.013	133.300.957,66	88 %
Barra do Corda	87.135	124.816.931,89	95,4 %
Pinheiro	82.374	145.870.305,81	91,4 %
Chapadinha	78.965	134.426.379,05	91,1 %

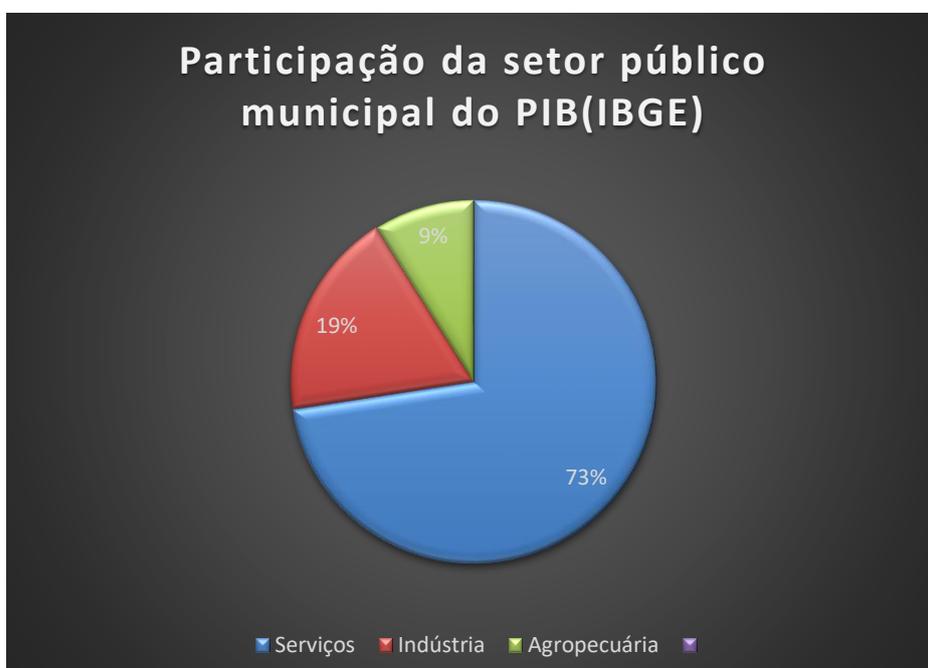
Buriticupu	71.979	123.108.589,13	80,6 %
Santa Luzia	71.576	117.935.432,91	90,8 %
Grajáu	69.232	118.942.680,33	95,3 %
Itapecuru-Mirim	67.726	104.559.744,65	90,7
Coroatá	64.403	100.489.671,45	-
Barrerinhas	62.458	100.038.322,26	88,5 %
Tutóia	58.605	90.649.468,94	-
Vargem Grande	56.511	98.656.771,62	-
Viana	51.738	82.924.512,01	94,8%
Zé Doca	51.084	139.045.879,34	96,2%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do IBGE e do Portal da Transparência da CGU (2021)

Conforme se pode depreender do Quadro 3, das maiores cidades, a capital São Luís é o município que apresenta a menor dependência em relação às transferências federais com o percentual de 59,3%. Diametralmente oposto, Barra do Corda apresenta a maior dependência, com um percentual de 95,4%.

Quanto ao perfil setorial da economia maranhense em 2018 (Gráfico 1), destaca-se, primeiramente o setor de serviços, com 72,5% de representatividade. Em seguida a indústria e a agricultura com 18,5% e 8,9%, respectivamente. No setor de serviços, as atividades mais relevantes são Administração Pública e Comércio, cujos pesos foram, respectivamente, 37,2% e 17,9%. Na análise do IMESC, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Programas Estratégicos (SEPE), o setor de Serviços é o mais representativo nos municípios. “Grande parte desses (209) possui a Administração Pública como a principal atividade do setor terciário. Esse quadro evidencia a dependência da maioria dos municípios em relação ao setor público para dinamizar a economia local.” (IMESC, 2020, p. 50).

Gráfico 1- Perfil da economia maranhense em 2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do IMESC (2021)

Ainda sob os efeitos colapciosos da crise financeira mundial, iniciada nos Estados Unidos em 2008, as transferências federais aos municípios recuaram e tornaram o cobertor mais curto. É fato que as disputas intrarregionais e desigual por espaços de poder no orçamento da União acirrou o conflito federativo no Brasil e aumentou a dependência das verbas federais.

No ano de 2020, segundo dados do portal da transparência da CGU ([www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br)), o governo federal destinou o montante de R\$ 45.744.030.417,87 (quarenta e cinco bilhões, setecentos e quarenta e quatro milhões, trinta mil, quatrocentos e dezessete reais e oitenta e sete centavos) ao estado do Maranhão (governo estadual, manutenção da máquina federal, prefeituras e diretamente às famílias).

Convém observar, que desde 2017, ano em que o portal começou a apresentar os dados das transferências federais, os valores repassados diretamente às famílias ultrapassaram os valores repassados ao governo do Estado, às 217 prefeituras e aos órgãos federais com atuação no estado. O valor dos benefícios pagos corresponde ao Auxílio-Emergencial, Programa Bolsa Família, Seguro Defeso e Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Quadro 4 - Valor total de recursos federais repassados ao Maranhão em 2020.

Recursos transferidos para o Estado e nos municípios	Gasto direto executado no Estado e nos municípios (gestão federal)	Benefícios aos cidadãos do Estado
20.679.057.126,36	1.516.137.312,25	23.548.835.979,26

Fonte: Elaborado pelo autor com base em consulta ao Portal da Transparência da CGU (2021)

Do valor total das transferências legais, voluntárias e específicas, R\$ 15,42 bilhões, a maior parcela, foi destinada aos 217 municípios do Estado que ficaram com 55,23% (R\$ 8,51 bi) e o restante 45% (R\$ 6,90 bi) com o Governo do Estado do Maranhão. Nessa configuração de dependência dos recursos federais, mais do que nunca cabe ao município a responsabilidade de atrair investimentos para o interior de seu território. Se antes ele se reconhecia como carente para garantir recursos provenientes do Governo Federal para áreas prioritárias, como as sociais

e de infraestrutura urbana, agora deve se apresentar com indicadores de excelência para atrair o capital privado.

Muitas vezes, ante a concorrência para atrair o capital, as prefeituras viram verdadeiros balcões de negócios para se adequar as regras de mercado. Em nosso entendimento, o bom desempenho de uma gestão municipal deve levar em consideração: os movimentos da sociedade civil, o orçamento participativo, o funcionamento efetivo dos canais de ouvidoria para fazer avançar os processos de participação, aumentando ao mesmo tempo o poder de deliberação popular em setores como assistência social, saúde, educação, orçamento público e segurança.

O fundo público não deve ser drenado para finalidades outras que não sejam estruturantes do combate à pobreza e a exclusão social. Nesse sentido, o controle social tem o desafio de verificar se as rendas e receitas públicas não estão sendo carreadas para interesses privados na forma de isenções fiscais, renúncias de receitas ou doações do patrimônio público. O portal da transparência (particularmente sob governos democráticos) deve servir como instrumento de monitoramento. Isto posto, um dos maiores desafios é fazer chegar o conhecimento do direito à informação.

Em que pesem as questões apontadas como limitantes à atuação dos municípios brasileiros e maranhenses (falta de recursos, balcanização das prefeituras e excessivo número de competências), a Carta Magna em vigor dotou os municípios de autonomia política, através da elaboração de sua própria lei orgânica, das demais leis e da escolha direta de seus governantes. Ampliaram-se suas competências em áreas importantes como a política urbana e transportes coletivos. Abrúcio (1998, p. 50) analisa como positivo esse aspecto

a preocupação com o local corresponde igualmente ao desejo de ruptura com as formas centralizadas de gestão e que a despeito de caracterizarem-se, em geral, por padrões tecnoburocráticos/ autoritários de gestão, não raro, permitem o surgimento de padrões paternalistas/clientelistas, quando não corruptos, de conduta na administração pública.

### **3 ESTADO GERENCIAL E SUAS NOVAS NORMAS DE CONTROLE**

#### **3.1 Considerações sobre a reestruturação capitalista dos anos 1970**

No final da 1960 o fordismo passava a dar sinais de crise. A desaceleração das economias centrais evidenciava o início da saturação. “A queda das taxas de lucro, as variações de produtividade, o endividamento internacional e o desemprego.” (CARDOSO, 1995, p. 49) são indícios desse processo. Para Antunes (1999), a denominada crise do fordismo e do keynesianismo era a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo e que exprimia, em seu significado mais profundo, uma crise estrutural do capital, na qual se destacava a tendência decrescente de taxa de lucro.

Segundo Mandel (1990), uma crise clássica de superprodução. A reversão da crise exigia por um lado a reestruturação do capital e do conjunto do seu sistema produtivo e organizacional e por outro na reformatação do Estado por meio do neoliberalismo como política e como ideologia (BARBOSA, 2006). Para Harvey tratava-se da passagem para um novo regime de acumulação: acumulação flexível. Esse sistema se apoiava na flexibilização dos

processos produtivos e das relações de trabalho. A universalização do toyotismo foi expressão desse esforço de reengenharia do capitalismo.

Nos países da América Latina, os programas neoliberais de ajuste econômico se difundiram por meio de medidas liberalizantes que foram impostas como condição para renegociação de suas dívidas externas dos Estados nacionais. A partir daí passou-se da vigilância ao efetivo gerenciamento das economias periféricas pelo Banco Mundial (*World Bank*) e pelo FMI.

O Consenso de Washington determinou dez áreas nas quais os países deveriam efetivar as reformas, a serem fiscalizadas pelos organismos internacionais, a saber: 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulamentação e 10. Propriedade intelectual. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autorregulável.

Para Pereira (1996), a grande tarefa política dos anos 1990, seria a reforma ou a reconstrução do Estado. O autor ressalta que entre os anos 30 e 60 do século passado, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. No Pós Segunda Guerra Mundial assistiu-se a um período de prosperidade econômica nos países de capitalismo central e o aumento de padrões de vida até então sem precedentes na história.

Mas no final dos anos 1970, em face desse crescimento distorcido (alta concentração e centralização do capital), a crise capitalista em si transformou-se na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação com forte impacto na periferia do sistema. Mandel (1990) foi um dos primeiros a localizar a natureza da crise como sendo uma de superprodução e que se evidenciou pela queda da taxa de lucro.

A resposta neoconservadora nos anos 1980 foram as reformas econômicas orientadas para o mercado. Muda-se o papel do Estado, particularmente, o perfil dos gastos públicos e o enfrentamento da burocracia governamental assume uma enorme importância na agenda de vários países e os organismos financeiros internacionais. Essa mudança de paradigma teve sua origem quando o arquétipo de Estado estruturado pelos países desenvolvidos no pós-guerra entrou em declínio no final dos anos de 1970. Para Pereira (1996) esse modelo de Estado interventor colapsou na medida em que via sua poupança pública se tornar negativa. É nesse momento de perda de autonomia financeira que suas limitações gerenciais aparecem com mais nitidez.

É fato que os anos 1990 transcorreram na maioria dos países, sob o signo das reformas neoliberais. Como reflexo imediato da predominância daquilo que ficou conhecido como “pensamento único”, generalizou-se uma concepção reformadora fortemente concentrada na redução do tamanho do Estado e no predomínio do mercado. No Brasil e na América Latina a ideia de reforma alastrou-se (o Estado mínimo vira regra). Isso tudo foi precipitado pelos efeitos da globalização que impusera uma dupla pressão sobre o Estado: de um lado, o seu papel de proteger os cidadãos, estava agora colocada em xeque. Do outro lado, a exigência de um Estado mais forte para enfrentar o desafio de tornar mais barato o seu próprio custo (carga tributária).

Fazia-se necessário um Estado ágil, capaz de preparar o país e ajustar sua economia para a nova competitividade internacional, recuperando, assim o “tempo perdido”. Isto é, livrar-do peso de um Estado “gigantesco”, “ineficiente”, “paquidérmico” e “corrupto”. Souza (2015) observa que como a genealogia das ideias dominantes não é realizada ou explicitada, temos a impressão de que as ideias “brotam” espontaneamente. O autor enfatiza que são ideias-força de intelectuais e especialistas que se conectam a interesses poderosos e logram se “institucionalizar” como leitura dominante de toda uma sociedade sobre si mesma.

Em 1995, as modificações introduzidas por uma ampla reforma administrativa iriam marcar profundamente a sociedade brasileira, uma reforma em que o governo, interferiu no aparelho de Estado e nos mecanismos democráticos conquistados pós redemocratização. Pereira (1996) define as principais características da administração pública gerencial:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através de contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal e valorização do seu trabalho técnico e político de participar da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre secretarias formuladoras de políticas públicas e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: agências executivas para realizar atividades monopolistas do Estado e as organizações sociais que realizam serviços de caráter competitivo em que o poder do Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;

- g) adoção cumulativa de instrumentos de controle social direto, do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

A seguir, trataremos das duas gerações de reformas administrativas ocorridas no Brasil na década de 1990 que tiveram como objetivo atingir, em simultâneo, o ajuste ou equilíbrio fiscal e a mudança institucional particularmente no governo de FHC. As reformas teriam como objetivo dar resposta à crise de governança e restabelecer os equilíbrios fiscal e da balança de pagamentos com base no modelo neoliberal-conservador. Como veremos no próximo subcapítulo, esse modelo preconizava a abertura comercial, a desregulamentação, a privatização e o ajuste fiscal para reduzir o tamanho do Estado.

### **3.2 A reforma do Estado brasileiro e o novo modelo de gestão pública**

A reforma do Estado, sob o governo FHC (1995-2002), foi orientada, inicialmente, para atender aos interesses do mercado, denominadas de primeira geração. Nesse primeiro estágio foram enfatizadas medidas de racionalização de recursos. Em termos gerais, estabeleceu-se um novo padrão de administração pública no Brasil que alterou, sensivelmente, a relação do Estado com a sociedade, definindo novas formas de atuação do ponto de vista econômico e de execução das políticas públicas.

Para Matias-Pereira (2010), o maior êxito dessa primeira fase de reformas de cunho neoliberal-conservador foi o combate à hiperinflação e o esforço de garantir a estabilização da economia. No entanto, elas não resolveram os grandes problemas socioeconômicos dos países em desenvolvimento. No governo Collor (1990-1992) os seus resultados foram considerados tímidos, com apenas algumas privatizações e como efeito perverso a responsabilização dos servidores públicos, considerados os principais responsáveis pelos problemas do Estado. O governo Itamar Franco (1992-1995) tratou o tema com menor prioridade, mas introduziu o principal elemento de sustentação e justificação das reformas, o Plano Real.

Cumprida a primeira geração de reformas, os países em desenvolvimento iniciaram a segunda geração de reformas pautadas na tentativa de construção e reconstrução de suas capacidades administrativas e institucionais. Por capacidade administrativa entende-se a busca de instrumentos voltados para aumentar o desempenho dos organismos públicos com vistas à obtenção de resultados e à satisfação do cidadão que utiliza os serviços públicos. Por sua vez,

capacidade institucional e a busca de incentivos que aumentem estímulos para a cooperação e a formulação e implementação sustentada das decisões governamentais.

Com base nesses pressupostos, esta segunda geração de reformas neoliberais perseguiu: a) chamada eficiência dos serviços públicos, a ser alcançada pela otimização dos recursos humanos e financeiros via o estímulo à competição administrada pelo governo; b) efetividade; c) democratização, com o envolvimento da comunidade nas decisões relativas às ações públicas (controle social); e d) descentralização para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infraestrutura e dos serviços sociais.

Essas reformas, de acordo com seus operadores, ratificam o papel de um Estado mínimo como instrumento indispensável de promoção do desenvolvimento econômico, social e político. Ou seja, o fortalecimento da democracia e da retomada do desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços no âmbito de um Estado gerencial com suas novas funções.

Efetivamente foi o governo de FHC (1994-2002) que deu o formato definitivo e conceitual à chamada reforma do Estado, por meio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), extinto no seu segundo mandato. O seu titular ao longo de quase todo o primeiro mandato foi o ministro Bresser Pereira. Convém ressaltar que a reforma parece ter sido inicialmente bem aceita, tanto pela sociedade como pela coalizão política de sustentação do governo. As explicações para essa aceitação parecem estar na forte e positiva associação entre reforma e continuidade do sucesso do Plano Real, e, na promessa de que a reforma tornaria o serviço público eficiente.

Assim, para produzir este convencimento tratou-se,

de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI que, além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. (CLAD, 1998, p. 80).

O controle da administração pública torna-se um instrumento fundamental para o sucesso da reforma. Este fato foi reconhecido no próprio anteprojeto que colocou a Secretaria Federal de Controle (SFC), que mais tarde se transformaria na CGU, como de importância estratégica e que muito contribuiu para a implementação de uma filosofia de controle por resultados. O Ministério da Fazenda, como órgão responsável, também foi destacado pelo controle efetivo das despesas e pelo controle interno.

Aqui o controle no modelo gerencial deve enfatizar os resultados (*a posteriori*) e, além disso, a sociedade deverá ter uma participação mais efetiva na fiscalização dos atos dos gestores públicos atuando como controle social. A flexibilização da administração pública,

nesta reforma, foi resultado da descentralização e da introdução de uma maior autonomia para os gestores públicos. Outra forma de analisar o processo de descentralização foi colocada por Felicíssimo (1992). Para este autor, a descentralização pode ser vista de duas formas: 1). A descentralização envolve necessariamente a ampliação da cidadania. Porém, segundo o autor, isto nem sempre vai além de um desejo que não se realiza. 2). A segunda forma é justamente o contraponto desta concepção, decorre da pressão da ideologia eficientista que pensa apenas na resolução imediata dos problemas mais evidentes, restringindo o volume de demandas, resultado da participação nas decisões.

Dentro deste enfoque, tudo estaria perfeito se não fosse questionável a própria legitimidade do processo de democracia representativa na elaboração da proposta e no planejamento fixado no orçamento, além do ineficiente sistema de controle. Ou seja, existe uma grande distância entre o que é planejado e o interesse público e, ainda, uma ineficácia dos mecanismos de controle que poderiam corrigir os rumos. Sem conhecimento do funcionamento do sistema a sociedade assiste sem reação ao jogo político de interesses na utilização dos recursos públicos (FELICÍSSIMO, 1992).

As contrarreformas que foram vitoriosas nos anos de 1990, tiveram um tom predominante: sintonizar as economias nacionais e o aparato estatal como uma globalização econômica vista como já estabelecida. Tratou-se na, avaliação de Nogueira (2005), de um reformismo de tipo passivo, mais adaptativo que criativo. Nesse diagnóstico, os fatos impostos pela crise delimitaram o caminho da reforma. Isto posto, além de delimitar a área de atuação do Estado, envolveu um processo de delimitação do seu papel regulador e, portanto, dos processos de desregulamentação.

Vale lembrar que nos Estados Unidos da América (EUA) houve no final do século XIX um movimento a favor de maior regulação, que teve como principais defensores os consumidores e as pequenas empresas. Nos anos 1970, esses mesmos grupos vão apoiar o movimento inverso em direção à desregulação. Na verdade, a regulação implica um custo para a economia, um imposto que não é cobrado, mas que o setor privado é obrigado a pagar. Um custo que em muitos casos é estritamente necessário, mas em outros responde simplesmente a interesses isolados, apontou Pereira (1996). Nesse sentido, a agenda liberal comportava-se de maneira ambígua e contraditória. Tornava-se, necessário, ao mesmo tempo desregular e regular: desregular para reduzir a intervenção do Estado; regular, para viabilizar a privatização.

Como já mencionado, o pano de fundo das reformas administrativas foi a governança<sup>6</sup>, ou melhor, a crise de governança. O pressuposto no qual esse princípio se afirmou era de que governança em um Estado nacional se efetiva quando os governos têm as condições financeiras e administrativas para tornar realidade as decisões que toma. Um Estado em crise fiscal, com poupança pública negativa, sem recursos para realizar investimentos e manter em bom funcionamento as políticas públicas existentes é um Estado imobilizado. Nesse sentido, afirmam os liberais, a crise do Estado dos anos 1980 foi, inicialmente, uma crise de governança porque manifestou-se, primeiramente, como uma crise fiscal. Por isso as políticas de ajuste fiscal foram colocadas em primeiro plano nessa década.

Nos anos 1990, o ajuste fiscal, segundo Pereira (1996), se tornou fundamental - na verdade este foi um problema permanente de todos os países, por isso foi necessário combiná-lo com uma visão mais ampla da reforma do Estado. Fica evidente que a reforma do Estado tinha o propósito de encontrar uma outra maneira de posicioná-lo frente ao mercado e a sociedade, que se modificavam rapidamente em função dos efeitos da globalização e do surgimento das TDICs.

O aparelho do Estado precisava se modificar (modernizar-se) para poder ter melhor performance. O eixo, aliás, havia sido definido no famoso relatório de Al Gore, então vice-presidente norte-americano (governo Clinton) e coordenador de um grupo de trabalho constituído para “reinventar o governo”. Sua síntese era: “o modo de governar e de administrar deve ser revisto para que o governo possa trabalhar melhor e custar menos” (GORE, 1993).

O modelo gerencial tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais alteraram a forma burocrático-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes — daí o nome gerencial. Os teóricos que defendem essa forma de Estado argumentam ser esta uma estrutura baseada em normas centralizadas, ancorada na responsabilização dos administradores. Na avaliação do CLAD (1998), esse modelo procura responder, mais rapidamente, às grandes mudanças que acontecem na economia e na sociedade contemporâneas.

Embora inspirado na iniciativa privada, o gerencialismo deve, impreterivelmente, adequar-se ao contexto político-democrático no qual está inserido o setor público. Significa

---

<sup>6</sup>Governabilidade e governança são conceitos mal definidos, frequentemente confundidos. A capacidade política de governar ou governabilidade deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade, enquanto governança é a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas.

dizer que, a especificidade da organização governamental deriva, em primeiro lugar, da motivação que a guia: enquanto as empresas buscam o lucro, os gestores públicos devem atuar conforme o interesse público e obediência aos princípios de publicidade, legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37 da CF/1988).

Na avaliação de Pereira (1996), toda sociedade para se coordenar, usa um conjunto de mecanismos de controle ou de mobilização, que podem ser organizados e classificados de muitas maneiras e nesta perspectiva institucional, se afirmam três mecanismos de controle fundamentais: o Estado, o mercado e a sociedade civil. No Estado está incluído o sistema legal ou jurídico, constituído pelas normas jurídicas e instituições fundamentais (controle interno e externo). O mercado, por sua vez, é o sistema econômico em que o controle se realiza através da competição. Finalmente, a sociedade civil - ou seja, a sociedade estruturada segundo o peso relativo dos diversos grupos sociais - constitui-se em um terceiro mecanismo básico de controle.

Assim, os grupos sociais que a compõem tendem a se organizar, seja para defender interesses particulares, corporativos, seja para agir em nome do interesse público; em qualquer das hipóteses, são um mecanismo essencial de controle. Pereira (1996) sugere que o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente.

Ao fazer crítica essa visão, Souza (2005) afirma que tanto o mercado quanto o Estado podem servir para produzir ou dividir riqueza social, assim como para concentrá-la na mão de uns poucos e alerta para o maniqueísmo em torno da questão. Conforme analisa o autor, transformar o mercado no reino idealizado de todas as virtudes (competência, eficiência, razão técnica supostamente no interesse de todos) e o Estado demonizado como reino de todos os vícios (politicagem, ineficiência e corrupção) é uma percepção conservadora, distorcida, enviesada e infantil da realidade. A respeito disso, Claus Offe (1989), também já alertava para o fato de que a diminuição exacerbada do Estado pode ser um risco para a própria democracia, uma vez que ele regula os subsistemas econômico (relações de troca), político (relações administrativas e coercitivas) e normativo (relações valorativas).

Mas é fato, um conjunto expressivo de experiências nacionais de reforma administrativa consolidou uma nova onda no setor público nos anos 1990, centradas nas ideias do *New Public Management* (a Nova Gestão Pública), no qual as reformas deveriam produzir um setor público com maior *performance* e mais voltado para atender aos cidadãos com melhores serviços públicos. Este princípio produziu as reformas gerenciais na Nova Zelândia,

no Chile, na Austrália, o *Next Steps* na Inglaterra, o *National Performance Review* nos EUA e a reforma gerencial de 1995, no Brasil.

Salvaguardadas as diferenças nacionais, essas reformas pretenderam atingir seus objetivos por meio de dois mecanismos complementares: primeiro, ao realizar medidas concretas de ajuste fiscal, implementando iniciativas voltadas para o controle e redução dos gastos com o aparato burocrático; e, segundo realizar uma mudança institucional, visando criar uma estrutura institucional para organizar o funcionamento da administração pública orientada por essa *performance*. Também tiveram quase sempre o *slogan* de elevar a *performance* e reduzir os custos (*work better and cost less*) do setor público, porém, no plano da implementação, nem sempre conseguiram a cooperação necessária para a sua sustentabilidade para cada um dos objetivos (REZENDE, 2002).

Essa falta de cooperação é apontada por Rezende (2002) como a raiz do insucesso das reformas administrativas no Brasil. No período 1995-1998 a agência implementadora da reforma, o MARE, não conseguiu a cooperação simultânea dos atores estratégicos na arena da reforma para com os objetivos desta, dado o “Dilema do Controle”. O dilema do controle se constituiu de um dos problemas estruturais das reformas administrativas, ou seja, a contradição entre os objetivos da mudança institucional e o ajuste fiscal. Segundo o autor, os atores políticos preferem manter as instituições e cooperar estrategicamente com o ajuste fiscal em lugar de reformar.

Na outra ponta, despojados de aparatos estatais ativos e legitimados, à altura dos tempos e das circunstâncias, o Brasil e a América Latina não avançaram significativamente em termos de redução da pobreza e de coesão social. Mesmo nos países vizinhos que levaram mais longe a agenda reformista como o Chile ganhou-se pouco em termos de racionalidade e eficiência estatal.

A opção por *menos Estado* (cortes em gastos públicos, privatizações e desregulamentações) não se converteu em melhor distribuição de renda ou maior integração social, mas apenas em *mais mercado* (NOGUEIRA, 2005). Não é demais lembrar que o projeto neoliberal opera não apenas com uma concepção de Estado mínimo (para as classes populares), mas também com uma concepção minimalista da política e da democracia. O reformismo procurou combinar cortes e incentivos, ajuste fiscal e criação institucional, desconstrução e reconfiguração, fato que, por seu ecletismo e sua ambiguidade, terminou por inviabilizando o sucesso operacional das reformas. Esse desfecho combina com o pensamento de Mészáros (2009) de que se perde tempo na discussão do tamanho do Estado, quando o debate deveria ser

o “tipo de Estado”, isto é, as determinações qualitativas das estruturas regulatórias e de tomada de decisão.

Em que pese suas ambiguidades e contradições, Nogueira (2005) relativiza ao afirmar que, vistos em seu conjunto, os anos 1990 não foram pura negatividade e retrocesso, nem sequer uma “década perdida”. O Brasil, de certo modo, defrontou-se com suas insuficiências e com o peso de seu passado. Para o autor, em que pese ter sido limitado pela reiteração doutrinária do modelo da *new public management*, o governo FHC terminou por erigir a ideia de governança e de governabilidade. Por extensão, estabeleceu-se com maior clareza uma ideia de modernização administrativa entendida como renovação dos métodos de gestão.

Neste terreno, a reforma administrativa possibilitou o estabelecimento de novos parâmetros para a gestão pública e a criação de focos de incentivo para a atualização do modelo burocrático e do aumento do controle social, só que, agora, enfatiza Barbosa (1996), a partir de um movimento que caminha do Estado para o âmbito da sociedade civil, num movimento inverso aquele que havia prevalecido nos anos 1970 e 1980, que caminhava da sociedade civil para o Estado.

Isso fixou “a nova gerência pública” a partir dos anos 1990 como um novo paradigma. De modo simplificado, a hipótese principal direciona-se para uma forte valorização dos mecanismos de mercado, que seriam mais eficientes para racionalizar procedimentos, organizar atividades e controlar grupos de interesses, burocráticos e políticos gastadores (NOGUEIRA, 2005).

A partir dessa redefinição do Estado a questão da transparência passou a ter lugar de destaque. Segundo Abrúcio (2007, p. 80), “toda a reflexão realizada pelos teóricos da nova gestão pública leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça.” A construção do conceito de transparência pública e sua institucionalização enquanto política será o tema a ser tratado a seguir:

#### **4 A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA E DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

No período ditatorial (1964 a 1985) notabilizou-se a lógica de que tudo é sigilo até que se diga o contrário. O Estado utilizava-se do argumento da segurança nacional para manter-se em sigilo não apenas nas questões relativas à segurança, mas diversos tipos de informação relativas aos governos, aos orçamentos, suas ações e as instituições que lhes cercavam. O fato inegável é que os movimentos sociais dos anos 1970/1980 exerceram pressões para a conquista de vários direitos sociais, entre os quais o de acesso à informação, que foram inscritos na nova CFde 1988.

Gonh (2012, p. 40) vai dizer que,

apartir dos anos 1970 se generalizou o processo de construção de uma esfera pública iniciada, a partir das lutas pela redemocratização no bojo do qual novas expressões das lutas sociais como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e o vigoroso movimento operário do ABC paulista e o congresso de refundação da UNE (1979) emergiram.

Assim, a política de transparência inicia-se efetivamente com a CF de 1988, que estabeleceu no inciso XXXIII do Art. 5º, “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.” (BRASIL, 1988). Além da Carta Magna,

outros marcos legais (infraconstitucionais) regulamentaram a *práxis* da política de transparência nas mais variadas áreas (Quadro 5).

Quadro 5 - Principais marcos legais relacionados à transparência pública (1991 a 2021)

<b>Ano</b>	<b>Dispositivo Legal</b>	<b>Principais Contribuições</b>
1991	Lei nº 8.212	Disponibilizou ao público informações atualizadas sobre as receitas e despesas do RGPS, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.
1993	Lei nº 8.666 (Lei de Licitações)	Assegurou que qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada, impugnar edital, e que também é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado. Obrigou a Administração Pública a dar ampla publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.
1997	Lei nº 9.452	Determinou que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e que a Prefeitura deverá notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.
2000	Lei Complementar n.º 101 (LRF)	Instituiu os instrumentos de transparência da gestão fiscal, determinando que fosse dada ampla divulgação à sociedade dessas informações.
2001	Lei nº 10.527 (Estatuto das Cidades)	Assegura a gestão democrática das cidades por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

2005	Decreto n.º 5.482	Instituiu o Portal da Transparência do Governo Federal possibilitando o acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos pela sociedade, por meio da Internet
2009	Lei Complementar n.º.131 (Lei Capiberibe)	Acrescentou novos dispositivos à LRF, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e estabelecendo prazos para o cumprimento de suas determinações (transparência ativa).
2011	Lei n.º 12.527 (LAI)	Regulamentou o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país, disciplinando como deviam ser tratados os pedidos de informação (transparência passiva), além de reforçar os preceitos de divulgação de informações de interesse geral e coletivo (transparência ativa).
2016	Decreto n.º 8.638	Instituiu a Política de Governança Digital para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal e instituiu a transparência pública como o princípio basilar.
2017	Decreto n.º 9.203	Exige que a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, deve dispor de uma política de governança pública e aponta a transparência como um dos princípios básicos dessa política.
2017	Portaria de Consolidação n.º 1 do SUS	Normatiza que o planejamento no âmbito do SUS terá como base, entre outros, os pressupostos de a transparência e visibilidade da gestão da saúde, mediante incentivo à participação da comunidade.
2017	Lei n.º 13.460	Estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.
2019	Decreto n.º 9.810	Assegura os princípios da transparência e da participação social no novo Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).
2020	Lei n.º 13.979	Dispõe que todas as aquisições ou contratações realizadas para o enfrentamento ao Covid-19 serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, em site oficial específico na internet.
2021	Lei n.º 14133	Dispõe sobre as novas regras de licitações e contratos administrativos e exige que todas as contratações sejam publicadas no Portal Nacional de Contratações.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Como vimos no subcapítulo anterior, no bojo da reforma do Estado brasileiro a política de transparência passou a vigorar como uma ideologia galvanizadora da nova gestão

pública tendo como foco o cidadão, agora portador de direitos com a publicação mais recentemente da Lei de Defesa do Usuário (Lei nº 13.460/2017). Além disso, se converteu em uma ferramenta de participação que pode instrumentalizar a sociedade civil com dados e informações para participar qualitativamente dos debates em arenas públicas como os CACS, as audiências públicas de discussão das leis orçamentárias e o orçamento participativo.

O campo em que a ideologia da transparência pode manifestar mais explicitamente seu poder de enviesamento é, com certeza, na formação do sujeito da ação política. Konder (2020) no lembra que “o sujeito da ação política é alguém que quer conhecer o quadro em que age, quer poder avaliar o que pode e o que não pode fazer, mas, ao mesmo tempo, é um sujeito que depende, em altíssimo grau, de motivações particulares-suas e dos outros-para agir.” (KONDER, 2020, p. 263).

Oposta a essa perspectiva emancipatória, os dados abertos pela transparência fiscal no governo FHC fortalecem o discurso do capital da adoção de medidas de austeridade voltadas para a sustentabilidade das finanças públicas. Nesse paradigma a informação é instrumentalizada e o Estado define o acesso que a população pode ter. Além disso, as informações divulgadas obrigatoriamente pelos municípios no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), a cada bimestre ou quadrimestre, e os dados mensais da Receita Corrente Líquida (RCL) expostos no portal da transparência, podem ensejar a limitação de empenhos (“fechamento da torneira”) nos gastos públicos, quando se verificar que a arrecadação obteve um montante inferior ao previsto na LOA:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000, Art.9).

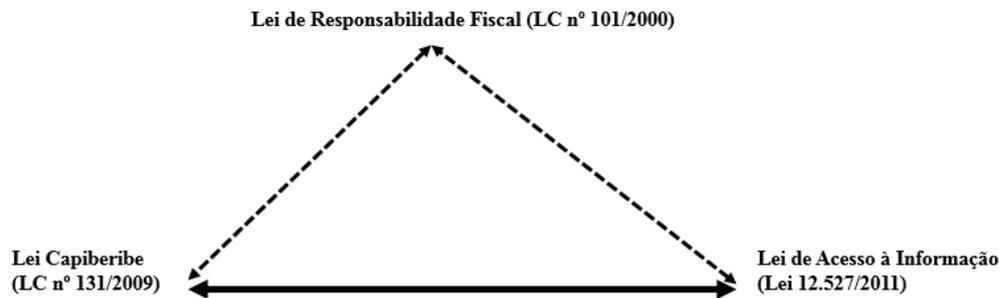
Se no governo FHC, a transparência era regulada e se resumia à divulgação dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal (art. 48 da LRF) com o intuito de verificar se os entes subnacionais dispunham de recursos para manter o equilíbrio fiscal, nos governos Lula e Dilma a sociedade passou a contar com novas legislações que regulamentaram o direito à informação previsto no art. 5º, XXXIII, da CF de 1988 (todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral).

Coutinho (2000, p. 51), ressalta, no entanto, que:

A cidadania não é dada aos indivíduos uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando assim num processo histórico de longa duração.

Com efeito, a política de transparência consolidou-se por meio de 3 etapas, didaticamente representada por um triângulo (Figura 1).

Figura 1 - O triângulo da transparência pública no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Observando-se a Figura 1 constata-se que no vértice superior encontra-se a LRF que, *per se*, estabelece relações bastante privilegiadas com os dois outros vértices que compõem o triângulo da transparência pública: a Lei Capiberibe (LC) e a LAI. Em vigor desde 5 de maio de 2000, a LRF regulamenta o artigo 163 da CF e estabelece as normas que orientam as finanças públicas no País. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Caldas Furtado (2012) aponta como aspecto positivo da LRF a sedimentação de um regime de gestão fiscal responsável na União e nos entes subnacionais, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear o rumo da administração pública. O autor a define como um “código de conduta” para os administradores públicos com obrigações normativas explícitas quanto à gestão dos recursos públicos.

Como penalidades ao gestor público que descumprir o equilíbrio fiscal, prevê, além da restrição de o município firmar convênios e contratos de repasse, que todos e quaisquer indícios de má gestão fiscal, orçamentaria e financeira serão questionados e punidos através do Código Penal e pelas sanções da Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, que trata dos crimes relacionados a LRF, *in verbis*:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:  
I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

- II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
- III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
- IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo. (BRASIL, 2000, Art.5º).

A norma exige que os gestores municipais assumam compromissos com metas fiscais e prestem contas publicamente para o Poder Legislativo Municipal e aos cidadãos, por meio de audiências públicas, quadrimestral ou semestralmente (art. 9º, § 4º da LRF). Reafirma ainda que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49 da LRF).

Barros (2009) refletindo de forma crítica sobre as reais intenções do governo FHC ao publicar a LRF, vai dizer que esta se tornou uma espécie de álibi para a consolidação das medidas neoliberais. Ao criticar essa lógica da transparência que vem do Estado para a sociedade civil, Konder (2020) ressalta que os mecanismos de “transparência” regulados pela LRF, em que o Estado publiciza os seus relatórios de execução orçamentária e fiscal em linguagem técnica-contábil são pouco acessíveis à maioria da população.

O segundo vértice da Figura 2 é a LC nº 131/2009, chamada “Lei dos Portais” ou Lei Capiberibe, de 27 de maio de 2009. Tem esse nome em homenagem ao seu autor o Senador do Estado do Amapá, João Capiberibe<sup>7</sup>, foi sancionada no Governo Lula e obrigou os gestores públicos a disponibilizar na internet informações pormenorizadas e atualizadas, em tempo real<sup>8</sup>, sobre a execução orçamentária e financeira (receitas e despesas) de todos os órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, Estados, municípios e do Distrito Federal (Figura 2).

Figura 2 - Portal da Transparência do Governo Federal.



utilização das  
fonte a data  
de segurança  
que garantam  
na oficial do

Fonte: Portal da Transparência da CGU

Esta lei acrescentou novos dispositivos à LRF<sup>9</sup> com o objetivo de fortalecer a participação da sociedade no processo orçamentário e no controle social dos recursos públicos. Segundo a LC no 131/2009 devem ser disponibilizadas, obrigatoriamente, nos portais da transparência todas as informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira e não apenas os relatórios resumidos (como ocorria com a LRF). Trata-se da Transparência Ativa (TA) porque resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa acompanhar os gastos públicos.

De posse dessas informações, a sociedade civil supostamente poderá realizar cruzamento de dados e descobrir itens na prestação de contas que apontem eventuais irregularidades no uso do dinheiro público - como superfaturamento nas compras de respiradores pulmonares para o enfrentamento da Covid-19, despesas indevidas com o cartão corporativo de autoridades políticas, isenções indevidas a empresas e fraudes em licitações.

O terceiro vértice da Figura 2 veio completar o aparato normativo existente no país sobre transparência, uma vez que faltava uma lei que regulamentasse os direitos constitucionais dos cidadãos de acesso às informações públicas que estão sob a guarda do Estado brasileiro. A LAI – Lei no 12.527/2011, sancionada pela Presidenta da República Dilma Roussef, em 18 de novembro de 2011, entrou em vigor em 16 de maio de 2012 com esse propósito.

É a chamada transparência passiva (TP) e refere-se à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional,

---

<sup>9</sup> A LC nº 131/2009, de 27 de maio de 2009, alterou o artigo 48 e inseriu os artigos 48-A, 73-A, 73-B e 73-C na Lei Complementar nº 131/2000 (LRF).

investigação pública, direito de terceiros etc. A regra geral é o livre acesso, sendo o sigilo a exceção.

Figura 3 - Plataforma FalaBR



Fonte: Página oficial do Fala.BR e registro fotográfico de um SIC Físico.

Se na transparência ativa as leis obrigam as prefeituras a disponibilizar suas informações, na transparência passiva qualquer interessado, sem a necessidade de fundamentação legal, pode solicitar a informação que desejar pela Plataforma Fala.BR (FIGURA 3) ou pelo Serviço de Informação ao Cidadão físico (SIC Físico).

Conforme a lei 12.527/2011 a resposta deve ser

dada ao solicitante em no máximo 20 dias, prorrogável por mais 10 dias (art. 11 da LAI):

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. (BRASIL, 2011, Art. 11).

Embora toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas seja passível de ser ofertada ao cidadão, algumas podem sofrer restrições legais de acesso. São as informações classificadas nos graus de sigilo reservado, secreto ou ultrassecreto, nos termos da própria LAI; informações pessoais, afetas a intimidade e a vida privada das pessoas naturais; ou, informações protegidas por outras legislações vigentes no País, como é o caso do sigilo fiscal e do sigilo bancário.

A título de exemplo, o portal da transparência da prefeitura deve publicar a folha de pagamentos dos servidores públicos municipais, no entanto, não pode demonstrar os valores dos créditos consignados ou de pensões alimentícias porventura descontados na remuneração

individual de cada um. Isso configura-se informação de caráter pessoal e deve ser protegida por sigilo (Art. 31 da Lei nº 12.527/2011).

Conforme a Figura 3, os municípios são obrigados a organizar uma estrutura para atender as demandas das pessoas físicas e jurídicas presencialmente. Portanto, o atendimento presencial é um serviço que deve ser obrigatoriamente disponibilizado para a população pelas prefeituras e câmaras municipais. A ideia do legislador foi garantir o direito à informação de pessoas que tem pouco acesso aos meios tecnológicos, que podem recorrer ao SIC físico.

A Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - FalaBR foi desenvolvida pela CGU e é utilizada por diversos órgãos e entidades para recebimento e tratamento de manifestações. No sistema podem ser realizadas sete tipos de manifestação – Acesso à Informação; Denúncia; Elogio; Reclamação, Simplifique; Solicitação e Sugestão (Figura 3).

Esse sistema é gratuito, disponível a estados e Municípios mediante Termo de Adesão, e funciona inteiramente em ambiente *online*, não sendo necessário instalá-lo nas máquinas das ouvidorias das prefeituras e está disponível na Internet no endereço <https://falabr.cgu.gov.br>. Nesses termos, constitui-se gestão antieconômica capaz de originar danos ao erário municipal a contratação onerosa de sistema de registros de manifestações de empresas privadas, quando a CGU disponibiliza o mesmo serviço de forma gratuita às prefeituras e câmaras municipais.

Para contribuir no incremento da transparência (no sentido acima discutido) nos municípios brasileiros, a CGU disponibiliza gratuitamente o Programa Time Brasil e a Plataforma Fala BR que, mediante a assinatura de Termo de Adesão, auxiliam os municípios a aprimorar o processo de transparência pública.

O Time Brasil é o novo programa criado pela (CGU) para melhorar a gestão pública e fortalecer o combate à corrupção de municípios e estados em todo o Brasil. A iniciativa funciona de forma cooperativa entre entes federativos nacionais, CGU e órgãos parceiros. Os objetivos do programa são: a) fortalecer políticas de transparência local, b) implantar funções de controladoria, c) disseminar boas práticas de integridade pública, e, d) estimular ações de participação e controle social. (BRASIL, 2020).

Como exposto neste subcapítulo, o acesso à informação é um direito estabelecido pela na CF 1988, e a sua negação responsabiliza o gestor público a penalidades. Convém salientar que, embora não mencionado expressamente pela Lei de Acesso à Informação, o Decreto-Lei nº 201/1967, que trata dos crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, tipifica como crimes de responsabilidade do prefeito municipal, sujeito a julgamento pelo Poder Judiciário, negar injustificadamente execução a lei federal (art. 1º, XIV).

Portanto, a recusa em fornecer informações públicas, sem justificativa, sujeita o prefeito ao julgamento com base no referido dispositivo e pode levar à cassação do mandato. Do mesmo modo, negar publicidade aos atos federais é tipificado como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, IV, da Lei 8.429/1992). Uma questão a ser respondida é: até que ponto o cidadão comum reúne as condições materiais para o acesso aos portais?

Tendo um meio tecnológico disponível (*smartphone*, *notebook* ou computador de mesa), para obter algum progresso ele precisará ter acesso a uma internet de qualidade e conhecimento técnico para poder extrair dos dados divulgados algum juízo de valor. Entende Montano (2011) que em muitos casos as pessoas até têm acesso às tecnologias, porém não tem competência para usarem com autonomia e eficiência todas as potencialidades e funções que elas podem oferecer. Sobre o drama da exclusão digital no Maranhão, a matéria *Timbiras: resultado da exclusão digital no MA*, publicada no Portal Imirante (TIMBIRAS..., 2008), em 15/12/2008, retrata bem o quadro informando que na cidade de Timbiras (MA) apenas 300 dos 28 mil habitantes possuíam internet em casa.

Montano (2011) explicita na sua crítica que, apesar de os portais terem se tornado instrumentos centrais da transparência pública, recebendo destaque por aliar as tecnologias à possibilidade de acessar às informações públicas atualizadas, eles ainda não têm recebido a atenção merecida por grande parte dos estados e municípios brasileiros, não cumprindo as determinações básicas apontadas pela Lei. Esse quadro impossibilita, desde aí, que todo o discurso em torno dos portais, de acesso à informação pública, transparência e possibilidade de participação, seja concretizado.

Para o autor, grande parte dos portais foram implantados simplesmente devido à obrigatoriedade da LRF, não dando a importância necessária ao conteúdo e a forma como será disponibilizado:

O propósito da transparência pública é digno. Eles respondem à luta de determinados setores da sociedade civil em torno do acesso à informação pública e já vem sendo utilizados para extrair informações úteis, que tem servido para monitorar a execução de determinadas políticas públicas. Porém, o discurso que é difundido nos faz acreditar que todos terão acesso às tecnologias e às informações que são disponibilizadas através delas, quando sabemos que não é o que acontece na prática. O que observamos é que esse processo de democratização de acesso à informação pública não considera as lutas de classes, não pretende erradicar as diversas formas de submissão, alienação e exploração compatível com os interesses do capital. Não provoca uma transformação cultural para que haja uma transformação democrática e, ainda, seguindo a lógica neoliberal, transfere a responsabilidade pelo controle da transparência para os setores da sociedade civil preocupados com a questão. Ao implementar políticas de acesso à informação pública, o Estado brasileiro não estaria respondendo às pressões políticas impostas pelos organismos internacionais?. (MONTANO, 2011, p. 35).

Mesmo concordando com a análise de Montano (2011), deve ser ressaltado o paradoxo de que, as políticas de transparência ao mesmo tempo em que cumpre esse papel exigido pelas agências de governança global, ela pode ser um instrumento que deve ser apropriado pelos setores subalternizados no âmbito da sociedade civil e nesse sentido pode contribuir com as suas lutas. E o acesso à informação torna mais democrática as relações entre o Estado e a sociedade civil. Nesta seara se insere a transparência que mina o segredo daquilo que é público, dificultando a corrupção do agente público.

Para a CGU, como órgão responsável pela execução da política de transparência, tão importante quanto punir a corrupção é prevenir que ela ocorra e uma das ferramentas de controle para isso é a transparência pública. Conforme apontado nos relatórios de fiscalização da CGU, são diversas as razões que facilitam o afloramento da corrupção nos municípios: falta de transparência pública, subserviência dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, atuação deficiente do Poder Legislativo Municipal, falta de participação da sociedade civil, financiamento ilegal das campanhas eleitorais, compra e venda de votos, divulgação de *fake news* (democracia digital), promessas impossíveis por parte de candidatos (contrato social estelionatário), desídia do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, manutenção de grupo político por muito tempo no poder, baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e exclusão digital.

A aplicação ineficiente de recursos da política de educação, por exemplo, pode condenar uma criança a uma vida com menos perspectiva de futuro. Ou seja, os desvios do FUNDEB e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por exemplo, desmotivam os professores pela baixa remuneração e prejudicam o desenvolvimento intelectual e cognitivo das crianças por conta da falta da merenda escolar. De forma igual o desvio de recursos da área da saúde está propiciando o encurtamento da vida das pessoas, pois a subtração dessas verbas compromete o bem-estar das comunidades impedindo-as de terem acesso ao tratamento de doenças que poderiam ser facilmente tratadas.

Saes (1998) vai estabelecer uma crítica ainda contundente a respeito da corrupção no capitalismo. Segundo o autor, a ideia de corrupção é parte integrante e fundamental da ideologia política burguesa, portanto, já é ideologia supor que no capitalismo as instituições (nesse tipo de Estado) são públicas. O Estado é a representação dos interesses das classes dominantes e a transparência pública é a sua contradição. Isso é o oposto da organização dos Estados pré-capitalistas (Mundo Antigo e na Europa feudal), pois em decorrência da norma que estabelecia o monopólio dos cargos estatais pelas classes dominantes, os recursos materiais e

financeiros desses Estados não se encontravam separados dos recursos materiais e financeiros dos indivíduos pertencentes às classes dominantes. Entretanto, enfatiza o autor, hodiernamente, o Estado capitalista estabelece a distinção formal entre recursos públicos e privados e a ideia de corrupção origina-se de tal distinção.

Na mesma perspectiva Boito Jr. (2002) vai dizer que efetivamente os recursos do Estado estão a serviço da classe capitalista. É por isso que a prática da corrupção e a sua condenação, retórica ou real, motivada por valores variados de acordo com a classe social considerada, devem ser tratadas como ideologia: uma representação inconsciente, deformada e interessada da realidade, no caso, uma representação inconsciente, deformada e interessada sobre a natureza e o funcionamento do Estado capitalista.

#### **4.1 As novas tecnologias da informação (TDICs) e os governos eletrônicos**

No início do século XXI as transformações tecnológicas reverberaram também no campo da esfera pública, com destaque para a expansão e o aumento do impacto do poder do mercado, da mídia e da internet nas relações culturais, políticas e sociais. A Revolução Informacional de acordo com Lojkine (1995) possibilitou a ampliação e liberação do comércio, acarretou mutações no mercado de trabalho e propiciou o surgimento do *e-gov* (do inglês *electronic government*).

É preciso considerar tal como Santos (1996, p. 273), que “cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente.” Ou seja, fenômenos globais passaram a influenciar fatos locais. Trata-se, agora, de um processo que engloba, em seu movimento, o local, o nacional e o global numa relação complexa e contraditória, não apenas, com as classes dominantes, mas também com o Estado burguês (no plano nacional e regional) em um contexto marcado, cada vez mais, por determinações de caráter transnacional (BARBOSA, 2006).

De fato, a internet, rede mundial de computadores com a troca dinâmica de informações, permitiu que cidadãos deixassem de ser um mero receptor e passasse ao status de produtor de conteúdo, ou seja, a internet democratizou a comunicação (para amplos setores, mas nem tudo está globalizado), criando um espaço público/virtual, no qual os mais diversos assuntos são discutidos e problematizados. Na visão de Castells (1999) houve o estabelecimento de um novo tipo de relação entre cidadãos e governos diversos, já que aqueles poderiam ter à disposição informações sobre os atos e gastos públicos, em qualquer tempo ou lugar e com baixo custo.

Mas é fato, que a atual fase do capitalismo coincidiu com a proliferação das novas TDICs<sup>10</sup>. Assim, os governos também passaram a explorar as possibilidades apresentadas por elas, principalmente pela internet, através do desenvolvimento de páginas oficiais ou portais e perfis em redes sociais. Inicialmente divulgavam apenas notícias, informações e documentos institucionais, aos poucos a atuação se diversificou, oferecendo espaço para contato e a disponibilização de serviços públicos que podem ser realizados eletronicamente.

Segundo Valente (2007) as novas tecnologias encurtaram as distâncias, dispensaram a necessidade da presença física, aumentaram a velocidade com que as indagações e respostas chegam aos destinatários. Essa nova relação estabelecida entre os governos e a sociedade civil utilizando as tecnologias, é o que configurou chamar de governos eletrônicos.

Para reorganizar suas relações com a sociedade civil, utilizando as tecnologias, os governos desenvolvem soluções que têm prometido, entre outras coisas, participação, controle social da administração pública e a democratização do acesso à informação como no caso dos portais eletrônicos.

Na década de 1990, os Estados periféricos passaram a sofrer pressão dos organismos internacionais para que realizassem reformas em suas estruturas administrativas, seguindo o receituário neoliberal, e as tecnologias são apresentadas como elementos essenciais para a modernização dessas estruturas. O governo FHC (1995-2003) procurou institucionalizar políticas nesta área lançando o Programa Sociedade da Informação (SOCINFO) (MENEZES, 2001), criado com o objetivo de “viabilizar a nova geração da internet e suas aplicações em benefício da sociedade brasileira” (BRASIL, 1999, art. 1º).

No entanto, o Marco Regulatório Civil da Internet, Lei nº 12.965/2014, só foi aprovado no governo Dilma. E estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Assim como determina as diretrizes para a atuação do governo frente à rede mundial de computadores e a seus reflexos democráticos. Apresenta em seu art.2º, dentre os fundamentos do uso da internet: o reconhecimento da escala mundial da rede; os direitos humanos, o desenvolvimento da personalidade e o exercício da cidadania em meios digitais; a pluralidade e a diversidade; a abertura e a colaboração; a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e, a finalidade social da rede.

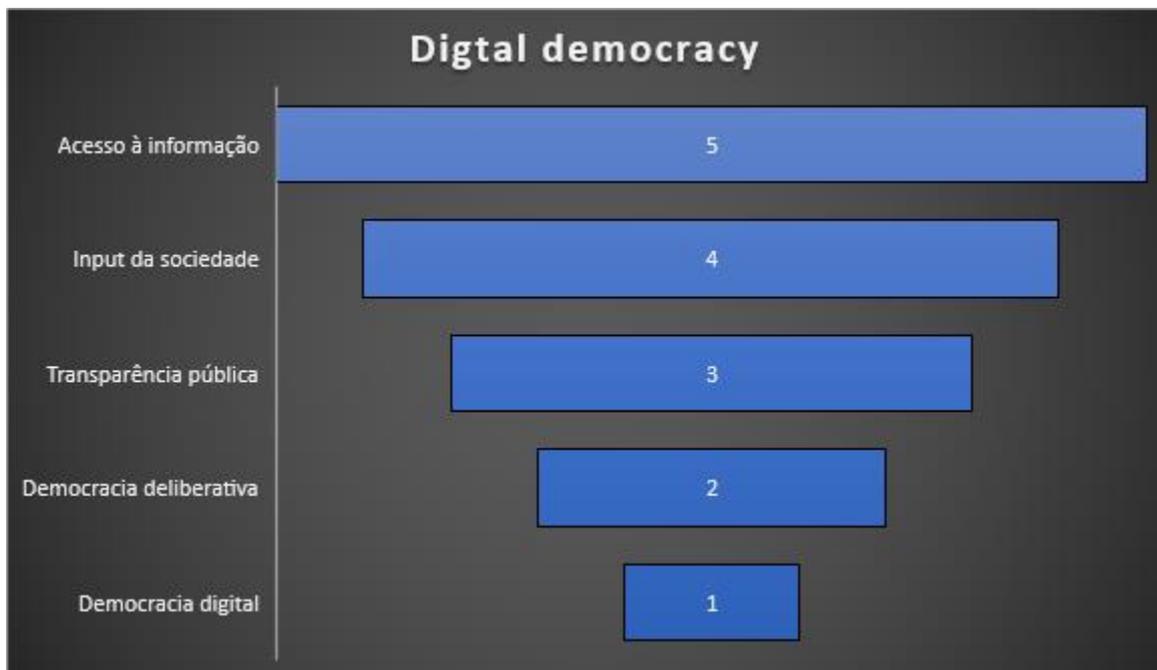
No que no que refere às variações do debate sobre democracia digital, Gama (2015) vai reiterar que o que está em jogo é a busca de maior participação da esfera civil nos processos

---

<sup>10</sup> Para fins didáticos, as principais análises dividem a história com base em três fases do capitalismo: o comercial, o industrial e o financeiro. Existem autores que ainda afirmam existir uma quarta fase: o “capitalismo informacional” — termo desenvolvido por Manuel Castells em sua obra “A Sociedade em Rede”.

de produção de decisão política. A efetivação de uma democracia direta, dependeria do nível/grau de participação popular através de TDICs. Nesse sentido, destaca cinco níveis de participação popular que utilizam as TDICs no contexto das diversas visões sobre democracia.

Gráfico 2 - Graus da democracia digital no Brasil



Fonte: Gama (2015, p. 77).

Com base no Gráfico 2, o primeiro grau de democracia digital é caracterizado pela disponibilidade da informação. É um processo de transmissão alicerçado em um fluxo de interação predominantemente de mão única: o governo disponibiliza. Existe um papel ativo do governante em transmitir a informação e um papel passivo do cidadão de esperar a informação que será partilhada sobre saúde, segurança, educação, entre outros.

Já o segundo grau de democracia digital, apesar de se assemelhar ao primeiro com o viés de transmissão de informação somente por um lado, utiliza as TDICs para a obtenção de manifestações dos cidadãos que vão contribuir para a visualização da opinião pública, que vai ajudar o governante durante o processo de tomada de decisões. Gama (2015) aponta que apesar

de haver um canal de comunicação no qual existe um retorno de informação do cidadão para o governante, o primeiro ainda se mantém passivo e não há diálogo entre ambos.

O terceiro grau é regido pelos princípios de transparência e prestação contas em um sentido de publicidade mais efetiva e comprometida com a transparência das informações, no entanto, com menos ênfase na formação de opinião pública. Nesse caso, a decisão sobre a gestão ainda continua sob a esfera política.

Em sequência, o quarto grau da democracia digital se refere a uma democracia deliberativa, que “consiste na criação de processos e mecanismos de discussão, visando o convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio público, definindo práticas mais sofisticadas de participação democrática.” (GAMA, 2015, p. 74), sendo considerado como o enfoque em que a participação social mais se efetiva no processo de decisão política, através da inserção da esfera civil na esfera política.

Por fim, o quinto grau de democracia digital é considerado como o ideal na esfera da participação civil nas decisões políticas, sendo necessária uma mudança no modelo democrático para a sua viabilização. Para Gama (2015), neste último grau, as TDICs teriam uma função fundamental: retomar o antigo ideal da democracia direta. Esta ideia de governança requer que a administração seja equitativa e inclusiva dos interesses da sociedade, tendo em vista um serviço público competente, caracterizado pela *accountability* e por um processo de decisão responsivo e transparente.

O surgimento da internet propiciou a ampliação do espaço público/virtual para o debate de assuntos de interesse público. Esse espaço virtual tem projeções no espaço real e produz efeitos como a construção de projetos de lei, a *accountability* e a pressão popular através do *ciberativismo*. A título de exemplo, o Senado Federal criou uma ferramenta para ampliar o diálogo com a população chamada de Portal e-Cidadania (LIMA, 2017). Esta plataforma eletrônica recebe sugestões de projetos de leis e se atingirem 20 mil manifestações de apoio no prazo de quatro meses serão enviadas pelo presidente do Senado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), iniciando a tramitação normal como projeto e eventualmente pode se transformar em lei.

Contudo, mais do que um produto da evolução tecnológica, a democracia digital pode ser compreendida como um processo derivado do avanço do capitalismo e guarda conexões profundas com o neoliberalismo e a sua forma de Estado (neoliberal). No Brasil esse processo avança com o projeto gerencial da reforma do Estado ocorrida a partir de 1990, sob forte pressão e financiamento de organismos internacionais. Castells (1999) ressalta que ainda existem grandes áreas no mundo e muitos segmentos populacionais que não estão conectados

ao novo sistema tecnológico, e isso representa uma fonte crucial de desigualdade social. É inegável, porém, sublinha o autor, a importância que a tecnologia da informação têm assumido nas sociedades modernas, mas se por um lado, podem ser vetores de progresso, quando mal distribuídas e gerenciadas pelo Estado contribuem para acentuar as desigualdades sociais, econômicas e culturais.

Mas é importante ressaltar de acordo com Pessoa (2015, p. 57) que “os novos meios eletrônicos não são neutros, podendo passar a falsa impressão de que a informação está acessível a todos, em qualquer lugar ou momento, levando muitos a considerarem a internet um meio democrático de acesso à informação.” Esse ponto de vista corrobora com o de Serra Junior (2015) para o qual nas sociedades divididas em classes, a informação torna-se expressão de poder.

Não é à toa que as redes sociais assumiram um papel protagonista nas discussões atuais e os próprios governos passaram a ocupar esses espaços com a criação de perfis institucionais no Facebook, Twitter e Instagram. A chamada *ciberdemocracia* tem o potencial dar maior legitimidade ao sistema democrático representativo. Por outro lado, ao se apresentar como possibilidade de ampliar a participação social, a “esfera pública virtual” esbarra com os seus limites mais aparentes: o alto custo da tecnologia (pacotes de acesso e *smarthphones*), a eficiência da conectividade (baixa velocidade) e o elevado índice de analfabetismo. Isso revela um acesso profundamente desigual das tecnologias da comunicação.

#### 4.2 Os Portais da transparência – faces e contra - faces

Esse último capítulo expõe o resultado da pesquisa de campo realizada junto aos portais eletrônicos dos municípios mais populosos das mesorregiões norte, leste, centro, oeste e sul do Maranhão. De um ponto de vista formal, as prefeituras municipais são obrigadas a disponibilizar nos portais da transparência de acordo com a legislação específica o que se segue:

Quadro 6 – Informações obrigatórias a serem disponibilizadas nos portais da transparência

LRF (art. 48)	LC nº 131 (art. 48-a)	LAI (art. 8º)
Os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio do TCE; o Relatório Resumido da Execução	I. quanto as despesas: a) o valor do empenho, liquidação e pagamento; b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso; c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza	O registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos

<p>Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.</p>	<p>da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;  d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;  e) o procedimento licitatório realizado, bem como a sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e  f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;  II. quanto a receita  Deve-se publicar os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:  a) previsão;  b) lançamento, quando for o caso; e  c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.</p>	<p>os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e, respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.</p>
---	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

A partir da divulgação desses documentos e informações, a sociedade civil poderá averiguar a fidedignidade dos dados publicados:

- a) Exame documental- Consiste na análise de documentos para examinar se as transações estão devidamente documentadas e registradas, se a documentação é idônea e se as transações e documentação foram aprovadas por pessoas competentes. Por exemplo, verificar se as portarias que concedem diárias aos servidores públicos estão lastreadas com a respectiva prestação de contas da viagem.
- b) Exame físico- Consiste na verificação *in loco* do objeto contratado para examinar a quantidade e a qualidade dos bens adquiridos. Por exemplo,

verificar no depósito da Secretaria Municipal de Educação ou na dispensa dos colégios se a merenda escolar foi efetivamente entregue.

- c) Circularização- Consiste no envio de correspondência a empresa/pessoa com o objetivo de confirmar fatos e informações apresentados nos documentos fiscais. Por exemplo, envio de e-mail a determinada empresa para verificar se efetivamente ela forneceu o bem ao município, conforme consta nas especificações da nota fiscal.
- d) Conferência de cálculos- Verificação da exatidão dos valores que constam nos documentos examinados. Por exemplo, conferir se o somatório dos valores apostos nas notas fiscais está correto.
- e) Entrevista de coleta de dados- Busca evidências por meio de entrevista que poderá ser reduzida a termo e utilizada para subsidiar as conclusões a serem formuladas. Por exemplo, entrevista com a população de determinada localidade para saber se a obra pública está paralisada.
- f) Cruzamento eletrônico de dados- Cotejo de informações, dados ou registros obtidos em diferentes fontes, que devam guardar correspondência entre si. Por exemplo, cruzamento do número do CNPJ das empresas contratadas pela prefeitura com a base de dados da Receita Federal para verificar se a empresa não é 'fantasma', aquelas que emitem notas fiscais, mas na prática não existem. Com a utilização dessas técnicas (Figura 4) os conselheiros de acompanhamento e controle social (CACCS), os movimentos sociais e as ONGs poderão juntar evidências para comprovar se a obra ou serviço está ou não em conformidade com o descrito no portal da transparência.

Figura 4 - Principais técnicas de fiscalização



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

A legitimidade social dessa proposta de avaliação de portais tem se demonstrado pela visibilidade e frequência que Indicadores Sintéticos, como a EBT, têm conferido às questões sociais na mídia.

A EBT é um desses indicadores e foi desenvolvido pela CGU para medir a transparência pública em estados e municípios. Três avaliações de entes federativos já foram realizadas: EBT 2.0 (2015), EBT 3.0 (2015) e EBT 360° (2020). O *Checklist* de Verificação da EBT é composto de 12 quesitos que cobrem aspectos da transparência ativa e passiva.

Os especialistas da CGU realizaram 3 pedidos, por usuários diferentes, para cada ente. Ao fazer os pedidos, os especialistas não se identificaram como funcionários da CGU. São feitos os mesmos pedidos, sobre temas pré-definidos, para cada ente federado.

Pedido 1: Quanto foi investido na compra de equipamentos hospitalares em função do coronavírus?

Pedido 2: Quais medidas foram tomadas em relação ao cumprimento do ano letivo nas escolas públicas e particulares em 2020 em razão da pandemia?

Pedido 3: Quais as ações de assistência social a população pode ter acesso para diminuir a situação de pobreza que piorou com o coronavírus? (BRASIL, 2020A, p.9).

De forma geral, o *Checklist* EBT avalia os seguintes pontos (Figura 5):

Figura 5 - Pontos a serem avaliados pela CGU nas transparências ativa e passiva

<b>TRANSPARÊNCIA ATIVA</b>	<b>TRANSPARÊNCIA PASSIVA</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• EXISTE SITE OFICIAL DA PREFEITURA?</li> <li>• SÃO DIVULGADAS INFORMAÇÕES SOBRE A ESTRUTURA E UNIDADES ADMINISTRATIVAS?</li> <li>• EXISTE PORTAL DA TRANSPARÊNCIA?</li> <li>• HÁ INFORMAÇÕES SOBRE RECEITAS E DESPESAS?</li> <li>• HÁ INFORMAÇÕES SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS?</li> <li>• A LISTA DE OBRAS PÚBLICAS CONCLUÍDAS OU EM ANDAMENTO É DIVULGADA?</li> <li>• HÁ INFORMAÇÕES SOBRE AS DIÁRIAS PAGAS AOS SERVIDORES?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HÁ DIVULGAÇÃO DO SIC FÍSICO (ATENDIMENTO PRESENCIAL)?</li> <li>• EXISTE PORTAL PARA O RECEBIMENTO DE PEDIDO DE INFORMAÇÕES?</li> <li>• HÁ POSSIBILIDADE DE ACOMPANHAMENTO DO PEDIDO DE ACESSO?</li> <li>• EXISTEM PONTOS QUE DIFICULTEM OU INVIABILIZEM O PEDIDO DE INFORMAÇÕES?</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Os quesitos de transparência ativa foram avaliados entre abril e agosto de 2020 e considerou o período de 01/08/2019 a 31/01/2020 como referência para a verificação das informações publicadas nos sites oficiais e portais de transparência. Já a avaliação da transparência passiva ocorreu no intervalo de junho a setembro de 2020 e os resultados foram divulgados em Brasília no dia 15/03/2021 (BRASIL, 2021). A aplicação do *Checklist* EBT propicia a divulgação de uma métrica, a qual foi criada pela CGU e que resultou em uma nota de 0 a 10 pontos.

Quadro 7 - Níveis de transparência dos municípios maranhenses

Nível de transparência	Pontos
Ótimo	10
Bom	8 a 9,99
Regular	6 a 7,99
Ruim	4 a 5,99
Péssimo	0 a 3,99

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Para identificar quais municípios instituíram e alimentam os portais da transparência, conforme a LRF (LC nº 101/200), interpretamos os resultados da EBT 360° divulgados pela CGU. De acordo com Gil (1995a) a análise tem como objetivo organizar e sumariar os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de repostas ao problema

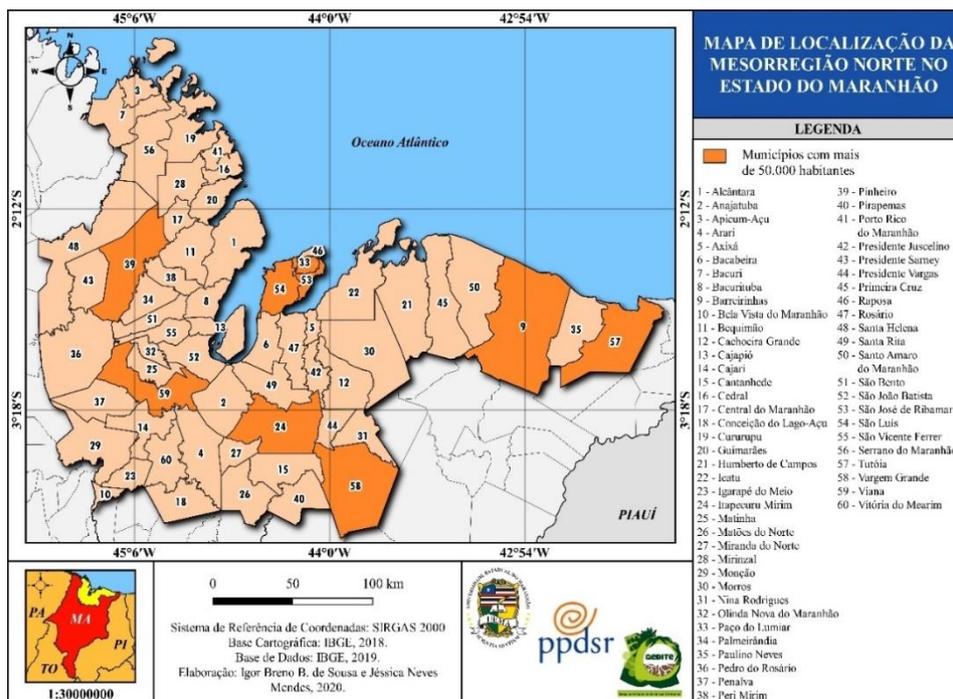
proposto para investigação. Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos (GIL, 1995b, p.166).

A seguir, apresentamos os resultados da pesquisa utilizando o critério das mesorregiões maranhenses que compuseram a nossa pesquisa empírica.

Os estados brasileiros, em 1987, foram subdivididos pelo IBGE, para fins de estudos geoestatísticos, em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. As Mesorregiões são áreas individualizadas dentro de uma Unidade da Federação, onde o espaço geográfico é definido a partir de seus elementos sociais, de um quadro natural, redes e comunicação e de lugares que retratam a articulação espacial. Essas “dimensões” permitem que o espaço, delimitado como mesorregião, tenha uma identidade regional. (IBGE, 2013. p. 35).

#### I) Mesorregião Norte Maranhense

Mapa 1 - Mapa ilustrativo da população dos municípios do Norte Maranhense



A Mesorregião Norte Maranhense, com uma área territorial de 52.206,6 km<sup>2</sup>, conta com uma população de 2.370.247 habitantes (censo de 2010) e sua contribuição para o PIB total do Maranhão é de R\$ 48,3 bilhões (ano-base de 2019), o que corresponde a 54% do produto interno bruto do Estado. A mesorregião é composta por 60 municípios: Alcântara, Anajatuba, Apicum-açu, Arari, Axixá, Bacabeira, Bacuri, Bacurituba, Barreirinhas, Bela Vista do Maranhão, Bequimão, Cachoeira Grande, Cajapió, Cajari, Cantanhede, Cedral, Central do Maranhão, Conceição do Lago Açu, Cururupu, Guimarães, Humberto de Campos, Icatu, Igarapé do Meio, Itapecuru-Mirim, Matinha, Matões do Norte, Miranda do Norte, Mirinzal, Monção, Morros, Nina Rodrigues, Olinda Nova do Maranhão, Paço do Lumiar, Palmeirândia, Paulino Neves, Pedro do Rosário, Penalva, Peri Mirim, Pinheiro, Pirapemas, Porto Rico do Maranhão, Presidente Juscelino, Presidente Sarney, Presidente Vargas, Primeira Cruz, Raposa, Rosário, Santa Helena, Santa Rita, Santo Amaro do Maranhão, São Bento, São João Batista, São José de Ribamar, São Luís, São Vicente Ferrer, Serrano do Maranhão, Tutóia, Vargem Grande, Viana e Vitória do Mearim.

Considerando-se a totalidade dos 60 municípios, possuem população acima de 50 mil habitantes e, portanto, serão utilizados para fins de amostra: Barreirinhas, Itapecuru-Mirim, Pinheiro, São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Tutóia, Vargem Grande e Viana.

Há que se ressaltar a presença da capital, São Luís, que integra o espaço mesorregional e comanda a vida de relações do conjunto do Estado. Ferreira (2017) reitera que como a economia do Estado do Maranhão baseou-se, historicamente, no modelo primário-exportador, São Luís concentrou as atividades comerciais, porque possuía o principal porto, e assim a capital permaneceu sendo a definidora da organização espacial haja vista a condição portuária, a função política, concentração da prestação de bens e serviços (FERREIRA, 2017).

Sobre a função política Correa (1995) assinala que a importância das cidades também pode derivar de “centros de gestão de território”, que corresponde àqueles em que se localiza uma grande diversidade de órgãos do Estado e sedes de empresas, a partir dos quais são tomadas decisões que afetam direta ou indiretamente um dado espaço. Conforme a Tabela 1, as prefeituras de São Luís, Itapecuru-Mirim, Paço do Lumiar e Pinheiro elevaram o seu indicador de transparência pública, entretanto, Barreirinhas, São José de Ribamar, Viana, Vargem Grande e Tutóia apresentaram queda na EBT 360°.

Tabela 1 - Resultado comparativo das avaliações nos municípios da mesorregião Norte Maranhense

<b>Prefeitura</b>	<b>EBT 2.0</b>	<b>EBT 3.0</b>	<b>EBT 360°</b>
-------------------	----------------	----------------	-----------------

São Luís	9,58	7,72	9,65
Viana	0	7,39	5,65
Tutóia	0,56	7,32	6,57
Barreirinhas	0,56	5,58	5,42
São José de Ribamar	1,39	5,36	5,08
Vargem Grande	0,56	5,16	5,07
Pinheiro	0	3,95	4,07
Itapecuru-Mirim	0,56	3,29	7,76
Paço do Lumiar	0,56	3,19	6,91

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Como visto acima, a Prefeitura de São Luís (9,65) se destaca, obtendo o melhor indicador de transparência pública do Maranhão, alcançando um nível considerado bom na divulgação de informações orçamentárias e financeiras. Na transparência ativa o portal (<http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/>) falhou em apenas dois quesitos: faltou publicar nos contratos o número das licitações que os originou e faltou divulgar a listagem das obras executadas e em andamento na capital.

No que se refere à transparência passiva, a prefeitura respondeu os três pedidos de acesso à informação formulados pela CGU no portal e publicou ainda o *link* para *download* da LAI regulamentada na capital.

A Prefeitura de Itapecuru-Mirim (7,76) apresentou-se como a 2ª mais transparente da Mesorregião Norte Maranhense. Ainda assim, a CGU apontou que no portal ocorreram as seguintes falhas: ausência de informações sobre o status das licitações e não publicação dos editais na íntegra, os contratos não apresentavam todas as informações requeridas para o acompanhamento da sociedade, a listagem de obras concluídas e em execução não foi publicada, e a folha de pagamento dos servidores e a cópia da LAI não estavam disponíveis.

Em relação à transparência passiva, os pedidos de informação realizados pela CGU no portal foram inteiramente respondidos. Contudo, houve a exigência de indicação de número de telefone para a conclusão do cadastro. Conforme orienta a CGU, ao fazer o pedido de informação de forma eletrônica não podem ser feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação. Assim, por exemplo, uma pessoa hipossuficiente (que não possui recursos para se sustentar e arcar com suas responsabilidades financeiras) não teria, em tese, como acessar esse direito constitucional por falta de telefone.

A Prefeitura de Paço do Lumiar (6,91) melhorou o seu indicador de transparência pública na avaliação da CGU. No entanto, foram apontadas fragilidades em seu portal (<https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/acessoainformacao.php>) tais como: a falta de contato telefônico das unidades administrativas, a ausência da cópia integral dos contratos celebrados e da relação de obras públicas com as informações mínimas (data prevista para o término, prazo de execução, valor total pago, percentual de execução financeira e a situação atual da obra). Outrossim, não estavam ainda na transparência ativa as folhas de pagamento dos servidores públicos municipais e a cópia da LAI regulamentada. Na transparência passiva, os pedidos de acesso à informação registrados pela CGU no portal (<https://www.pacodolumiar.ma.gov.br/sic.php>) não foram respondidos, assim como não foi informado que o cidadão tem o direito a recorrer em caso de resposta inadequada ou denegatória.

A Prefeitura de Viana (5,65), apresentou uma queda no seu indicador de transparência pública. Na última avaliação (EBT 3.0) a nota foi 7,39, portanto, considerada à época uma das melhores do Maranhão. Na avaliação atual (EBT 360°) o portal (<http://www.transparencia.viana.ma.gov.br/>) apresentou as seguintes inconsistências: faltaram a listagem de obras públicas concluídas e em andamento e a cópia da LAI regulamentada no município.

Na transparência passiva, os pedidos feitos pela CGU no portal (<http://transparencia.viana.ma.gov.br/sistemadeinformacao/esic/esic>) não foram respondidos e houve ainda a exigência de número de telefone para cadastro no sistema eletrônico de informação ao cidadão (e-SIC).

A Prefeitura de Tutóia (6,57) apresentou queda no indicador de transparência pública da EBT 360° em relação à avaliação anterior (EBT 3.0 com 7,32). Em vista disso, ocorreram as seguintes falhas no portal (<http://transparencia.tutoia.ma.gov.br/>): falta de informações sobre as unidades administrativas, ausência da listagem de obras concluídas e em andamento, ausência de período de concessão das diárias aos servidores e da cópia da LAI.

Na transparência passiva, dos três pedidos de informação realizados pela CGU no portal (<http://transparencia.tutoia.ma.gov.br/sistemadeinformacao/esic/esic>), a Prefeitura de Tutóia só respondeu um. Portanto, evidencia-se que não cumpre a obrigação imposta ao administrador público de promover o acesso à informação para a população.

A Prefeitura de Barreirinhas (5,42) apresentou uma queda no índice de transparência, em relação à avaliação anterior (5,58). No portal (<http://barreirinhas.ma.gov.br/site/transparencia.php>) foram encontrados os seguintes

problemas: os empenhos não mostravam a descrição dos itens adquiridos e não há opção de *download*, as informações sobre as obras públicas estavam incompletas (data de início, data prevista para o término, prazo de conclusão e a situação) e a cópia da LAI não foi publicada.

Na transparência passiva, os pedidos de informação realizados no portal (<http://www.transparenciadministrativa.com.br/portal/esic/pedidoCadastro.xhtml?token=38d02252aad6a8f42983ea3a8e1c6019edd1420e>) não foram atendidos pela Prefeitura de Barreirinhas. A CGU detectou também que o portal não indica que existe um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial.

A Prefeitura de São José de Ribamar (5,08) apresentou uma queda no indicador de transparência medido pela CGU. Das informações obrigatórias (<https://transparencia.saojosederibamar.ma.gov.br/>) não foram disponibilizadas: o horário de atendimento das unidades administrativas, as licitações e contratos celebrados e a lista de obras públicas concluídas e em andamento. Na transparência passiva, os três pedidos de informação realizados pela CGU no portal ([https://www.saojosederibamar.ma.gov.br/internauta/redir/origem/sic\\_cad](https://www.saojosederibamar.ma.gov.br/internauta/redir/origem/sic_cad)) não foram respondidos.

A Prefeitura de Vargem Grande (5,07) também apresentou queda no indicador de transparência pública. O portal foi falho na divulgação do nome do favorecido e do objeto dos empenhos, não divulgou o status das licitações, e, por fim, ficou inerte na divulgação da lista de obras públicas concluídas e em execução. Em relação aos servidores públicos municipais, o portal informa apenas o nome e a remuneração, mas não o cargo ou função. No tocante às diárias, são divulgados apenas o nome do servidor beneficiado e os valores, mas não há o período, destino e motivo da viagem.

Na transparência passiva, o portal até informa o endereço do SIC físico, no entanto, não detalha o horário de funcionamento e não disponibiliza o número do telefone. Convém ressaltar, que não houve resposta aos pedidos de informação da CGU pela Prefeitura de Vargem Grande.

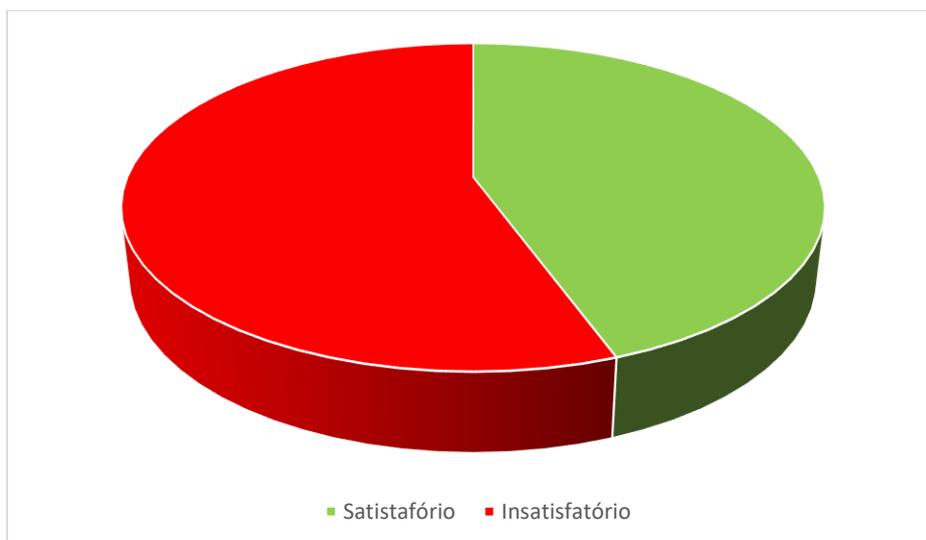
A Prefeitura de Pinheiro (4,07), em que pese haver elevado o indicador de transparência, ainda se encontra em um patamar considerado ruim de disponibilização de informações ao cidadão. O portal (<http://pinheiro.ma.gov.br/portal-da-transparencia/>), apesar de trazer o endereço das unidades administrativas, não informava o horário de atendimento e o telefone para contato. Faltou a ainda a listagem das obras públicas.

Na transparência passiva, o portal exige para prosseguimento do cadastro no sistema eletrônico a indicação de um número telefônico. Por derradeiro, não houve resposta aos

pedidos de informação solicitados pela CGU, o que denota que a Prefeitura de Pinheiro não cumpre a Lei de Acesso à Informação.

Em que pese a presença da capital, São Luís, e dos seus resultados expressivos na avaliação da CGU, a transparência ainda não surtiu os efeitos tão divulgados e esperados nos demais municípios da Mesorregião Norte Maranhense. Dos portais avaliados pela CGU, apenas o da Prefeitura de São Luís apresentou nível de transparência bom, o das prefeituras de Paço do Lumiar, Itapecuru-Mirim e Tutóia foram regular. Por sua vez, o das prefeituras de Barreirinhas, Pinheiro, São José de Ribamar, Vargem Grande e Viana foram considerados ruins.

Gráfico 3 - Nível de transparência dos municípios da mesorregião Norte Maranhense



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Do Gráfico 3 infere-se que 56% das prefeituras da Mesorregião Norte Maranhense descumprem o princípio da transparência pública. Na visão de Heald (2003) não é apenas a quantidade de transparência que importa, mas também a qualidade e a diversificação do tipo de transparência.

Com efeito, a garantia do acesso às informações sobre licitações e contratos constitui-se em um dos grandes gargalos da transparência pública nos municípios

maranhenses. Vale ressaltar que o procedimento licitatório foi consagrado na CF, em seu art. 37, XXI, como um procedimento obrigatório anterior a aquisição de bens e serviços por parte do poder público. Conforme preceitua o art. 11 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações):

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. (BRASIL, 2021, Art. 11).

Como já mencionamos antes, o princípio da transparência para as contratações públicas está assegurado no art. 12 da Nova Lei de Licitações quando afirma que cada ente federativo deve elaborar plano de contratações anual e tratar de divulgá-lo e mantê-lo à disposição do público em sítio eletrônico oficial (§ 1º). Portanto, a sociedade civil tem mais uma opção (além do portal da transparência) para acompanhar as licitações realizadas pelas prefeituras.

Nesses termos, a divulgação das informações sobre os certames passa a ser um aliado muito importante para o acompanhamento dos processos licitatórios realizados pelas prefeituras. As linhas de defesa poderão ser feitas pelos servidores que atuam na estrutura da prefeitura; pelos fiscais dos contratos; pelas unidades de assessoramento jurídico e unidade de controle interno do município; pelos órgãos de controle externo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - TCE E MINISTÉRIO PÚBLICO - MP); pelas Câmaras de Vereadores; e, pela sociedade. No caso de identificação de fragilidades no processo licitatório os *stakeholders* poderão manifestar-se apresentando reclamações ou denúncias (“poder comunicativo”<sup>11</sup>). De acordo com a CGU, as prefeituras de Itapecuru-Mirim, Paço do Lumiar, São Luís, São José de Ribamar e Vargem Grande apresentaram falhas ou omissões na divulgação de informações referentes às licitações realizadas e aos contratos firmados.

Em relação às obras públicas, costumeiramente, a imprensa local e nacional divulga casos de obras superfaturadas, mal projetadas ou mesmo pagas e não executadas. A disponibilização da lista de obras concluídas ou em execução pelas prefeituras é imprescindível

---

<sup>11</sup> O conceito de “poder comunicativo” presente na teoria da ação de Habermas (1997) define “poder” como sendo a capacidade de atores imporem a sua vontade à vontade contrária dos outros.

para que o controle social possa intervir. Nesse sentido, os portais devem trazer as seguintes informações: o que vai ser construído (objeto), valor a ser pago, o nome da empresa contratada para executar, a data de início, a data prevista para o término e o prazo de execução, o valor total pago até o momento e o percentual de execução financeira e situação atual da obra ou serviço. De acordo com a CGU, as prefeituras de Barreirinhas, Itapecuru-Mirim, Paço do Lumiar, Pinheiro, São José de Ribamar, Tutóia, Vargem Grande e Viana apresentaram fragilidades na divulgação de suas obras públicas.

Vale ressaltar duas funções principais que o controle social pode desempenhar com o monitoramento de obras públicas: a) detectar possíveis problemas que serão, posteriormente, encaminhados às autoridades competentes para uma verificação mais aprofundada, e b) contribuir para coibir irregularidades na execução, mostrando aos gestores públicos e às empresas executoras que a sociedade está atenta à maneira como projetos de infraestrutura estão sendo implementados.

Para tanto, os auditores sociais podem e devem se dirigir aos canteiros de obras, realizar registros fotográficos do andamento dos serviços e, em caso de falhas ou irregularidades, apresentar reclamações ou denúncias nos canais de ouvidoria do TCE, Ministério Público Estadual (MPE) e sendo obra federal, à CGU e ao TCU.

Em relação à folha de pagamento dos servidores públicos municipais, convém pontuar que o controle social pode se debruçar sobre o valor dos salários pagos e verificar, entre outras possibilidades, se há casos de supersalários. Dá para averiguar também se há parentes e amigos do prefeito, vereadores e secretários nas folhas de pagamento, o que pode ensejar casos de nepotismo. Assim como, pode ser observado ainda se há a incidência de servidores ‘gafanhotos’ ou ‘fantasmas’, ou seja, aqueles que estão na folha da prefeitura, mas não trabalham.

Quanto aos empenhos, é importante sublinhar que a emissão desse documento contábil é condição *sine qua non* para a realização de qualquer despesa pública: “É vedado a realização de despesa sem prévio empenho.” (art. 60 da Lei nº 4.320/64) (BRASIL, 1964). “Para cada empenho será extraído um documento denominado ‘Nota de Empenho’ que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.” (art. 61 da Lei 4.320/64) (BRASIL, 1964). Portanto, para que a sociedade possa acompanhar a aplicação dos recursos públicos é necessário que as notas de

empenho<sup>12</sup> apresentem no portal da transparência de forma clara: número, valor, data, favorecido e descrição do objeto. Com base nesse documento, o controle social poderá extrair o endereço das empresas e se dirigir até o local para verificar sua existência física.

Em relação às diárias pagas aos servidores, convém esclarecer que cada município deve realizar a sua regulamentação podendo ser por meio de lei ou de decreto originado do Chefe do Poder Executivo. Assim, as diárias devem ser pagas ao servidor municipal que se deslocar para fora do Município, em razão de serviço pois se destinam a ressarcir o servidor, especificamente, das despesas extraordinárias com alimentação e hospedagem e serão concedidas por dia de afastamento.

Nesse sentido, é imprescindível que as portarias de concessão de diárias sejam publicadas no portal da transparência com as seguintes informações: o nome do servidor, o respectivo cargo, função ou emprego, a natureza do serviço a ser executado, a duração provável do afastamento e as importâncias totais a serem pagas para alimentação e hospedagem, cópia do relatório da viagem, e, por fim, cópia da prestação de contas. A divulgação dessas informações permitirá que a sociedade civil acompanhe se o serviço ou atividade objeto do afastamento do servidor foi realizado ou não.

Mas o que acontece quando o cidadão não tem acesso à internet ou lhe falta habilidade técnica para manusear os portais? Nesse caso, a LAI exige que, além da disponibilização do serviço eletrônico de informação, as prefeituras instalem de forma presencial esse serviço. Isso é assegurado no art. 9º da LAI:

**Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:**

**I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:**

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
  - b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
  - c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e
- II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. (BRASIL, 2011, Art. 9, grifo nosso).

Com o objetivo de aprimorar o processo de transparência ativa e passiva nos entes subnacionais, a CGU instituiu, por meio da Portaria nº 277, de 07 de fevereiro de 2013, o Programa Brasil Transparente (PBT), que auxilia na implementação da transparência pública e do acesso à informação por meio das seguintes ações:

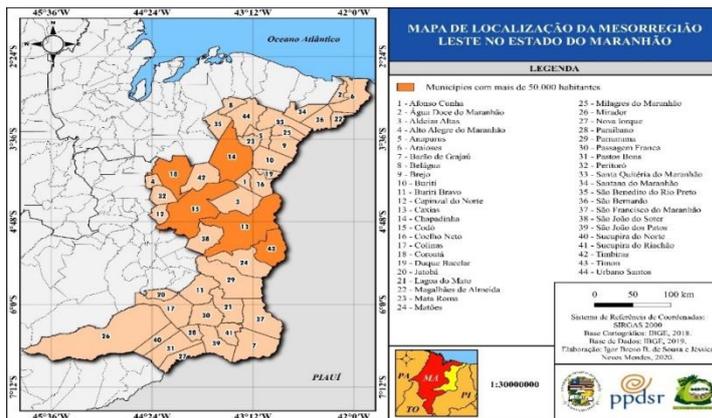
- I - Realização de seminários, cursos e treinamentos sobre transparência e acesso à informação, presenciais e virtuais, voltados a agentes públicos;
- II - Cessão, pela CGU, do código fonte do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e apoio técnico na implantação do sistema;

<sup>12</sup> “O empenho será formalizado no documento ‘Nota de Empenho’, do qual constará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária e o acompanhamento da programação financeira” (IN/DTN nº 10/91).

- III - Elaboração e distribuição de material técnico e orientativo sobre a Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência;
- IV - Promoção de campanhas e ações de disseminação da Lei de Acesso à Informação junto à sociedade;
- V - Apoio ao desenvolvimento de Portais de Transparência na internet;
- VI - Outras atividades correlatas. (CGU, 2020).

II) Mesorregião do Leste Maranhense

Mapa 2 - Mapa ilustrativo da população dos municípios do Leste Maranhense



Fonte: GEDITE PPDSR/UEMA.

A Mesorregião Leste Maranhense, com uma área territorial de 69.798,7 km<sup>2</sup>, conta com uma população de 1.235.895 habitantes (censo de 2010) e sua contribuição para o PIB total do estado do Maranhão é 9,8 bilhões (ano-base 2019), o que corresponde a 11% do produto interno bruto maranhense. A mesorregião é composta por 44 municípios: Afonso Cunha, Água Doce do Maranhão, Aldeias Altas, Alto Alegre do Maranhão, Anapurus, Araiases, Barão de Grajaú, Belágua, Brejo, Buriti, Buriti Bravo, Capinzal do Norte, Caxias, Chapadinha, Codó, Coelho Neto, Colinas, Coroatá, Duque Bacelar, Jatobá, Lagoa do Mato, Magalhães de Almeida, Mata Roma, Matões, Milagres do Maranhão, Mirador, Nova Iorque, Paraibano, Parnarama, Passagem Franca, Pastos Bons, Peritoró, Santa Quitéria do Maranhão, Santana do Maranhão, São Benedito do Rio Preto, São Bernardo, São Francisco do Maranhão, São João do Sóter, São João dos Patos, Sucupira do Norte, Sucupira do Riachão, Timbiras, Timon e Urbano Santos.

Considerando-se os 44 municípios que compõem a Mesorregião do Leste Maranhense, possuem população acima de 50 mil habitantes: Caxias, Timon, Codó, Coroatá e Chapadinha. Segundo a Tabela 2, das cinco prefeituras da mesorregião somente duas elevaram o seu indicador de transparência: Coroatá e Chapadinha, respectivamente. De modo inverso, Timon, Codó e Caxias rabaixaram sua nota.

Tabela 2 - Resultado comparativo das avaliações nos municípios dos municípios do Leste Maranhense

<b>Prefeitura</b>	<b>EBT 2.0</b>	<b>EBT 3.0</b>	<b>EBT 360°</b>
Timon	0	9	7,24
Codó	0	5,43	3,68
Coroatá	0,56	5,21	5,51
Chapadinha	0,56	3,92	5,00
Caxias	0	3,22	2,96

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Como destaque absoluto na segunda avaliação da CGU (EBT 3.0), Timon foi a prefeitura que apresentou a melhor *performance* em transparência no Maranhão, saindo do nível de transparência zero e obtendo expressivos 9 pontos. Convém ressaltar que, nos dias de 12 e 13 de maio de 2016, a CGU/Regional Maranhão realizou uma capacitação presencial no âmbito do PBT para disseminar a cultura da transparência pública no município, fato este apontado como um dos principais fatores na melhoria do índice da EBT (BLOG..., 2019), conforme notícia veiculada na mídia eletrônica.

Em que pese o expressivo resultado da penúltima avaliação, a Prefeitura de Timon (7,24) apresentou queda no indicador em 2020. O portal (<http://timon.ma.gov.br/transparencia/>) não disponibilizou o horário de funcionamento e o contato telefônico das suas unidades administrativas. Assim como, os prazos de vigência dos contratos celebrados e a lista das obras públicas executadas e em andamento não foram divulgados.

Na transparência passiva, as informações solicitadas por meio do portal foram respondidas pela prefeitura, no entanto, não foram esclarecedoras e suficientes para a formação de juízo de valor por parte da CGU. Nesse tocante, também não foi informada a possibilidade de o solicitante entrar com recurso, conforme assegura a LAI, em seu art. 15, *in verbis*:

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias. (BRASIL, 2011, Art. 15).

A Prefeitura de Coroatá (5,51) apresentou queda no seu indicador de transparência pública em 2021, conforme a Tabela 2. A CGU detectou que as informações em transparência ativa estavam incompletas no portal (<http://www.transparencia.coroata.ma.gov.br/>). Conforme os dados, não são disponibilizadas a lista das obras públicas concluídas e em execução, a cópia

da regulamentação da LAI e o período, destino e motivo das viagens que desencadearam pagamentos de diárias aos servidores.

Na transparência passiva, por sua vez, não houve resposta a nenhum dos três pedidos de acesso à informação formulados pela CGU no portal (<http://transparencia.coroata.ma.gov.br/sistemadeinformacao/esic/esic>) e também não foi informada a possibilidade de o interessado interpor recurso.

A Prefeitura de Chapadinha (5,00) eleva o seu indicador de transparência pública a cada avaliação realizada pela CGU. No entanto, esse incremento ocorre de forma tímida e o município ainda não se encontra em um nível satisfatório. A transparência ativa (<http://www.transparencia.chapadinha.ma.gov.br/>) não traz informações sobre a estrutura organizacional e as unidades administrativas da prefeitura, a lista das obras concluídas ou em execução não foi localizada, os valores das diárias pagas aos servidores e a cópia da LAI regulamentada em âmbito local não estavam disponíveis.

No que concerne à transparência passiva, não houve resposta aos pedidos de acesso à informação realizados pela CGU no portal (<http://transparencia.chapadinha.ma.gov.br/sistemadeinformacao/esic/esic>), assim como não houve informação acerca da possibilidade de o interessado interpor recurso em caso de indeferimento do pedido.

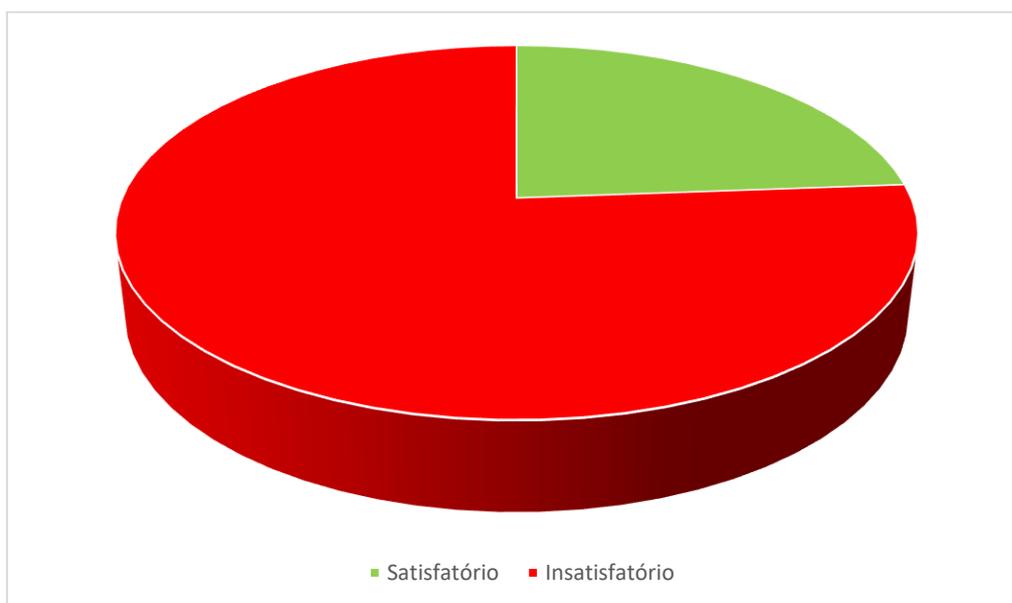
A Prefeitura Municipal de Codó (3,68) apresentou uma queda no seu indicador de transparência, conforme se pode depreender da análise da Tabela 2. Na transparência ativa (<http://www.governotransparente.com.br/2168490>) as informações sobre as unidades administrativas não são disponibilizadas, falta publicação dos editais das licitações e da íntegra dos contratos celebrados, a lista das obras públicas não traz os prazos de término e de execução, a folha de pagamentos dos servidores não é disponibilizada e, por fim, a cópia da LAI regulamentada no município não foi publicada. Em relação à transparência passiva, a CGU apontou que não estava funcionando o portal.

A Prefeitura de Caxias (2,96), além de ser a mais opaca das 24 prefeituras desse estudo, apresentou queda no indicador em 2020. O portal da transparência ([http://143.137.254.24:5656/SCPIWEB\\_pmcaxias/](http://143.137.254.24:5656/SCPIWEB_pmcaxias/)) não apresenta informações simples como o horário de funcionamento das unidades administrativas. As informações sobre os empenhos estão incompletas e os editais e os status das licitações não são disponibilizados para consultas. Não há informações sobre as folhas de pagamento dos servidores, diárias pagas e a listagem das obras públicas concluídas ou em andamento. De forma igual ao demais municípios da

mesorregião, não foi publicada a cópia da LAI regulamentada no município. Na transparência passiva, a CGU apurou que o portal não funciona.

Isto posto, dos portais avaliados pela CGU na Mesorregião Leste Maranhense apenas o da Prefeitura de Timon apresentou nível de transparência regular, o das prefeituras de Coroatá, Chapadinha, Codó e Caxias foram considerados ruins.

Gráfico 4 - Nível de transparência dos municípios da Mesorregião Leste Maranhense

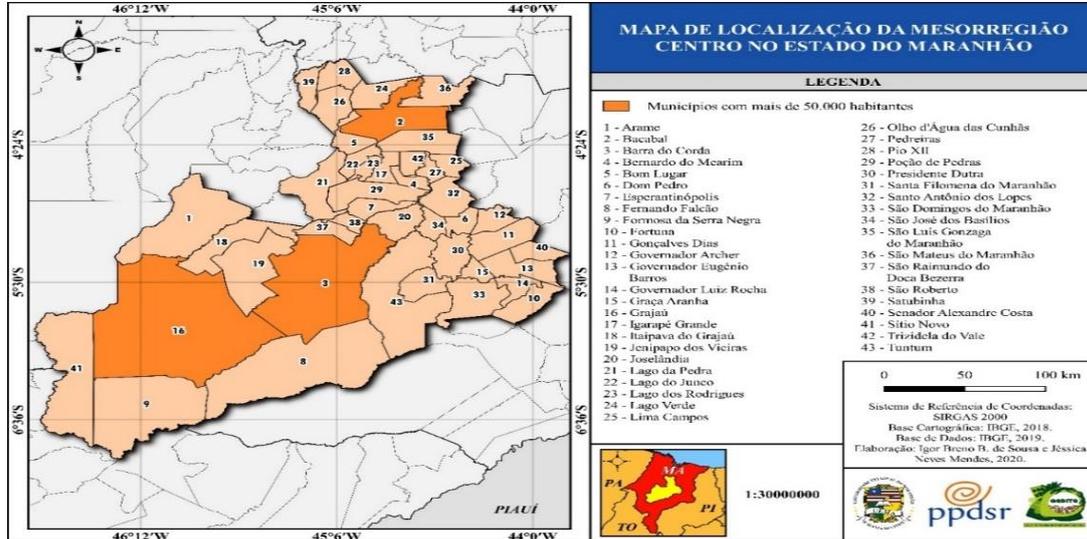


Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Diante do exposto, observa-se que 80% das prefeituras da Mesorregião Leste do Maranhão negam o direito fundamental ao cidadão à informação. Como já mencionamos, há uma relação direta entre a obtenção de informações e a cidadania, portanto, a sociedade civil desinformada pode ficar refém de decisões que considerem apenas o ponto de vista das forças do mercado.

III) Mesorregião do Centro Maranhense

Mapa 3 - Mapa ilustrativo da população dos municípios do Centro Maranhense



Fonte: GEDITE/ PPDSR-UEMA

A Mesorregião Centro Maranhense, com uma área territorial de 56.211,9 km<sup>2</sup>, conta com uma população de 875.555 habitantes (censo 2010) e sua contribuição para o PIB total do estado do Maranhão é 8,0 bilhões (ano-base 2019), o que corresponde a 9% do produto interno bruto Maranhense. A mesorregião é composta por 43 municípios: Arame, Bacabal, Barra do Corda, Bernardo do Mearim, Bom Lugar, Dom Pedro, Esperantinópolis, Fernando Falcão, Formosa da Serra Negra, Fortuna, Gonçalves Dias, Governador Archer, Governador Eugênio Barros, Governador Luiz Rocha, Graça Aranha, Grajaú, Igarapé Grande, Itaipava do Grajaú, Jenipapo dos Vieiras, Joselândia, Lago da Pedra, Lago do Junco, Lago dos Rodrigues, Lago Verde, Lima Campos, Olho D’água das Cunhãs, Pedreiras, Pio XII, Poção de Pedras, Presidente Dutra, Santa Filomena do Maranhão, Santo Antônio dos Lopes, São Domingos do Maranhão, São José dos Basílios, São Luís Gonzaga do Maranhão, São Mateus do Maranhão, São Raimundo do Doca Bezerra, São Roberto, Satubinha, Senador Alexandre Costa, Sítio Novo, Trizidela do Vale e Tuntum.

Possuem mais de 50 mil habitantes: Bacabal, Barra do Corda e Grajaú. A Tabela 3 demonstra que as prefeituras da mesorregião apresentaram um aumento no indicador medido pela CGU.

Tabela 3 - Resultado comparativo das avaliações dos municípios do Centro Maranhense

Prefeitura	EBT 2.0	EBT 3.0	EBT 360°
Bacabal	0	4,87	6,62
Barra do Corda	0,56	4,62	5,65

Grajaú	3,89	2,81	5,59
--------	------	------	------

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Conforme a Tabela 3, a Prefeitura de Bacabal (6,62) apresenta-se como a mais transparente da mesorregião. Em que pese essa posição, a CGU apontou que o portal da transparência (<https://bacabal.ma.gov.br/transparencia/>) não divulga para a população o seguinte: o horário de atendimento de suas unidades administrativas, o número e ano dos editais e os status das licitações, o valor dos contratos celebrados, a lista de obras realizadas, as folhas de pagamento dos servidores públicos, o período das viagens das diárias pagas e a cópia da LAI.

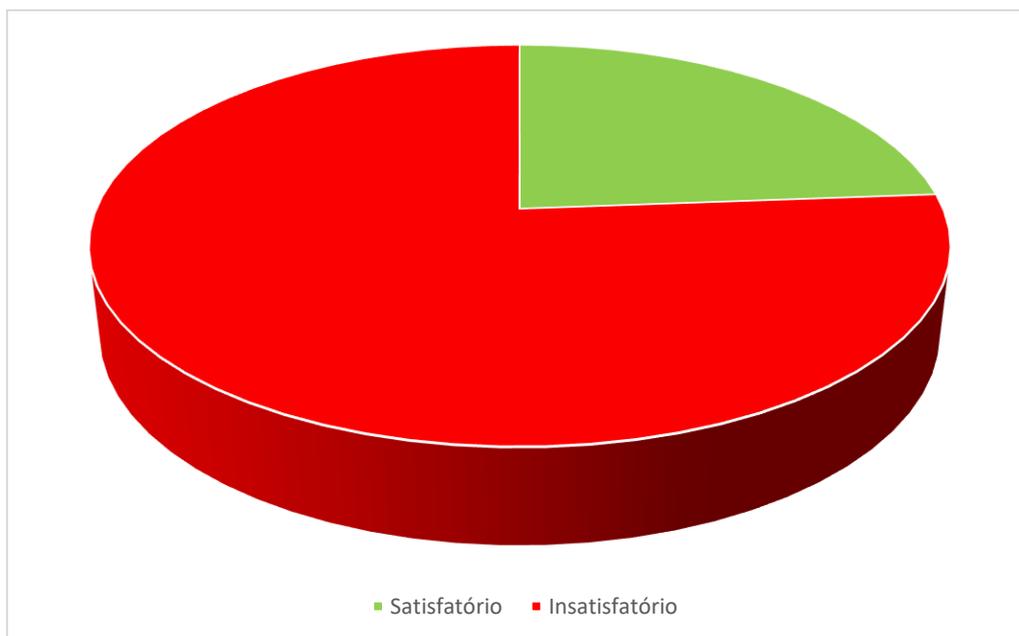
Na transparência passiva, o portal (<https://bacabal.ma.gov.br/transparencia/esic/>) exige o número de um telefone para o prosseguimento do cadastro de acesso à informação. Das três perguntas enviadas pela CGU, a prefeitura só respondeu a uma corretamente e não informa ao solicitante que ele pode recorrer.

A Prefeitura de Barra do Corda (5,65) na transparência ativa (<http://transparencia.barradocorda.ma.gov.br/>) deixou de apresentar: o telefone das unidades administrativas, o conteúdo integral dos editais das licitações, a lista de obras públicas realizadas e o motivo, período e destino das diárias concedidas. Como aspecto positivo, a Prefeitura de Barra do Corda publica o *link* com o decreto que regulamenta o acesso à informação para a consulta da sociedade (<http://www.barradocorda.ma.gov.br/transparencia/wp-content/uploads/2017/07/Decreto.pdf>). No que concerne à transparência passiva, nenhum dos três pedidos de informação feitos no portal (<http://www.barradocorda.ma.gov.br/sic/index/>) foram respondidos.

A Prefeitura de Grajaú (5,59) deixou de apresentar em seu portal (<http://transparencia.grajau.ma.gov.br/>) a lista das obras públicas realizadas, o período e o destino dos valores pagos em diárias e a cópia da LAI regulamentada no município. Na transparência passiva, os pedidos de acesso à informação realizados por meio do portal (<http://transparencia.grajau.ma.gov.br/sistemadeinformacao/esic/esic>) não foram respondidos. De igual modo o sistema eletrônico de informações ainda solicita a inserção de um número de telefone para que o cidadão possa se cadastrar.

Consoante o Gráfico 5, na Mesorregião Centro Maranhense somente a Prefeitura de Bacabal tem uma transparência no nível regular; enquanto as prefeituras de Barra do Corda e Grajaú encontram-se em um nível ruim de transparência.

Gráfico 5 - Nível de transparência dos municípios da Mesorregião Centro Maranhense



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Para agravar o quadro, as prefeituras de Bacabal, Barra do Corda e Grajaú não responderam aos pedidos de acesso à informação solicitados pela CGU. Portanto, os gestores municipais descumprem a LAI que assegura em seu art. 10º o fornecimento das informações em no máximo 30 dias e esse descumprimento, conforme o Decreto-Lei nº 201/1967, enseja em crime de responsabilidade:

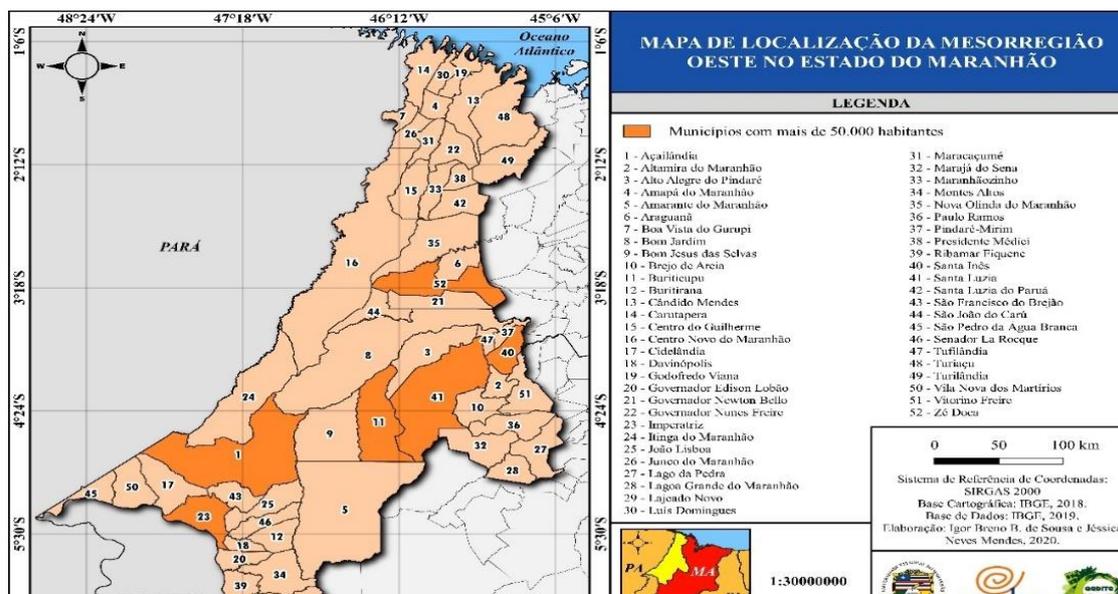
Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(..)

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente; (BRASIL, 1967, Art.1º).

#### IV) Mesorregião do Oeste Maranhense

Mapa 4 - Mapa ilustrativo da população dos municípios do Oeste Maranhense.



Fonte: GEDITE/ PPDSR -UEMA.

A Mesorregião Oeste Maranhense, com uma área territorial de 87.249,3km<sup>2</sup>, conta com uma população de 1.343.698 habitantes (censo 2010) e sua contribuição para o PIB total do estado do Maranhão é 16,1bilhões (ano-base 2019), o que corresponde a 18% do produto interno bruto Maranhense. A mesorregião é composta por 52 municípios: Açailândia, Altamira do Maranhão, Alto Alegre do Pindaré, Amapá do Maranhão, Amarante do Maranhão, Araguañã, Boa Vista do Gurupi, Bom Jardim, Bom Jesus das Selvas, Brejo de Areia, Buriticupu, Buritirana, Cândido Mendes, Carutapera, Centro do Guilherme, Centro Novo do Maranhão, Cidelândia, Davinópolis, Godofredo Viana, Governador Edson Lobão, Governador Newton Bello, Governador Nunes Freire, Imperatriz, Itinga do Maranhão, João Lisboa, Junco do Maranhão, Lago da Pedra, Lagoa Grande do Maranhão, Lajeado Novo, Luís Domingues, Maracaçumé, Marajá do Sena, Maranhãozinho, Montes Altos, Nova Olinda do Maranhão, Paulo Ramos, Pindaré-Mirim, Presidente Médice, Ribamar Fiquene, Santa Inês, Santa Luzia, Santa Luzia do Paruá, São Francisco do Brejão, São João do Carú, São Pedro da Água Branca, Senador La Rocque, Tufilândia, Turiaçu, Turilândia, Vila Nova dos Martírios, Vitorino Freire e Zé Doca.

Possuem mais de 50 mil habitantes: Açailândia, Buriticupu, Imperatriz, Santa Inês, Santa Luzia e Zé Doca. A Tabela 4 demonstra que das seis prefeituras da mesorregião apenas Santa Inês e Zé Doca não elevaram o indicador de transparência. De modo inverso, Açailândia, Buriticupu, Imperatriz e Santa Luzia melhoraram suas notas na EBT 360°.

Tabela 4 - Resultados comparativos dos municípios do Oeste Maranhense

Prefeitura	EBT 2.0	EBT 3.0	EBT 360°
Zé Doca	0,56	8,01	6,92
Buriticupu	0,56	5,66	8,74
Açailândia	0	5,54	8,98
Imperatriz	1,94	4,37	9,10
Santa Inês	0,56	4,01	3,45
Santa Luzia	0	2,52	3,86

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Conforme se pode observar na Tabela 4, a Prefeitura de Imperatriz (9,10) apresentou a 2ª maior pontuação em transparência pública no Maranhão, ficando apenas atrás da capital São Luís (9,65). Segundo o levantamento da CGU, na transparência ativa o portal (<http://servicos.imperatriz.ma.gov.br/portal-da-transparencia/>) apresentou como falhas: a ausência de informações sobre o andamento das obras públicas e as diárias pagas aos servidores. Em relação à transparência passiva não houve qualquer ressalva da CGU. Na página da prefeitura (<http://servicos.imperatriz.ma.gov.br/esic/index/>) foram realizados os pedidos de acesso à informação e esses foram respondidos no prazo e sem que houvesse exigências cadastrais que dificultassem o acesso de pessoas hipossuficientes.

A Prefeitura de Açailândia (8,98) elevou substancialmente sua nota nas sucessivas avaliações realizadas pela CGU e atingiu o patamar de 3º município mais transparente do Maranhão em 2020. Em relação aos dados, o portal da transparência da prefeitura (<https://www.acailandia.ma.gov.br/transparencia>), embora disponibilize informações sobre as licitações realizadas e contratos celebrados, não permite gerar relatórios a partir das consultas. O que denota que os dados não estão abertos, embora estejam publicados. Em relação às obras públicas, o município divulga a maioria das informações (objeto, valor total, empresa contratada, data de início da obra e data prevista para o término ou prazo de execução), no entanto, não divulga o valor total já pago e a situação atual da obra.

Em relação à transparência passiva, as solicitações de informações podem ser feitas por meio de uma página ([www.acailandia.ma.gov.br/portal-cidadao/index.php?u=eyJwYXN0YSI6ImZlbnNvZXNcL2NvbnRhXC9jYWRhc3Ryby5waHAifQ==](http://www.acailandia.ma.gov.br/portal-cidadao/index.php?u=eyJwYXN0YSI6ImZlbnNvZXNcL2NvbnRhXC9jYWRhc3Ryby5waHAifQ==)), contudo, a exigência de número de telefone para a continuidade do pedido limita o acesso. Embora a Prefeitura de Açailândia tenha respondido aos pedidos de informação da CGU, o município é obrigado por lei a informar que o cidadão pode entrar com recurso, caso não concorde com a resposta dada pelo poder público. E isso a prefeitura não informa ao solicitante.

A Prefeitura de Buriticupu (8,74) obteve a 4ª colocação em transparência pública. Na transparência ativa o portal (<http://www.transparencia.buriticupu.ma.gov.br/>) apresentou como falhas: falta de informação sobre as unidades administrativas e as obras públicas municipais, divulgou parcialmente as informações sobre as diárias pagas aos servidores (período, destino e motivo das viagens) e pecou na publicação da LAI Informação regulamentada no município. Na transparência passiva, a CGU só apontou como falha na página (<http://transparencia.buriticupu.ma.gov.br/sistemadeinformacao/esic/esic>) a exigência

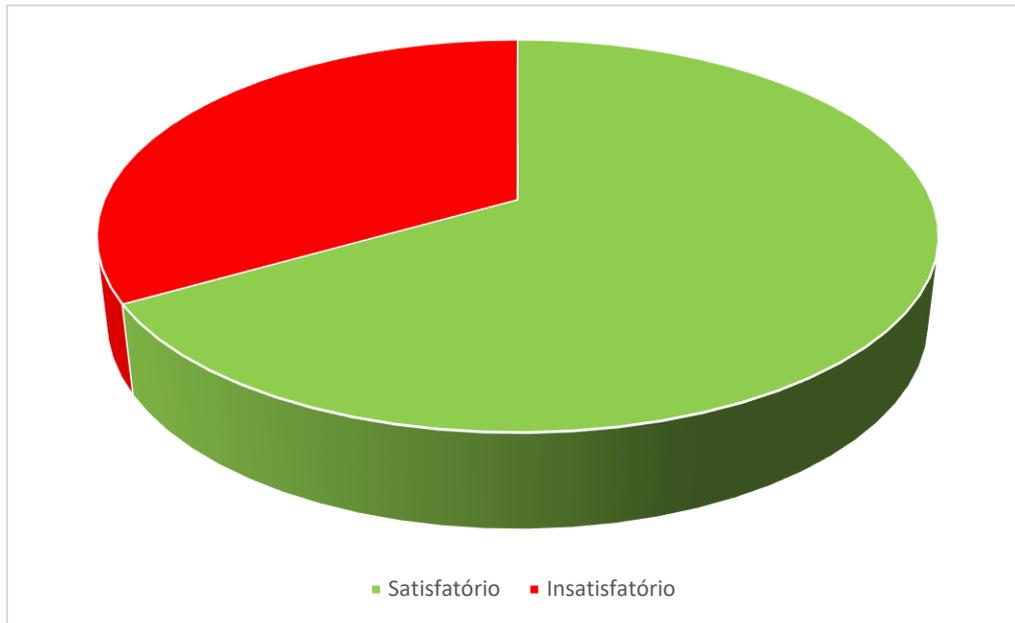
de telefone para o prosseguimento do cadastro para a solicitação de informações no sistema eletrônico.

A Prefeitura de Zé Doca (6,92) apresentou queda substancial no indicador de transparência pública, conforme Tabela 4. Na transparência ativa o portal (<http://www.transparencia.zedoca.ma.gov.br/>) apresentou como falhas: a não disponibilização de informações para o acompanhamento das obras públicas e nas informações sobre as diárias pagas faltou informar o período das viagens. Na transparência passiva o portal (<http://transparencia.zedoca.ma.gov.br/sistemadeinformacao/esic/esic>) apresentou como exigência para o prosseguimento do cadastro eletrônico número de telefone. Por fim, dos três pedidos de informação realizados pela CGU a prefeitura só respondeu dois.

A Prefeitura de Santa Luzia (3,86) recebeu uma nota muito baixa na EBT em 2020. Conforme a CGU, na transparência ativa o portal ([http://barrosopttr.dcfiorilli.com.br:2024/SCPIWEB\\_PMSANTALUZIA/](http://barrosopttr.dcfiorilli.com.br:2024/SCPIWEB_PMSANTALUZIA/)) apresentou inúmeras falhas: falta de informações sobre as unidades administrativas, ausência das datas dos empenhos realizados de despesa, falta de divulgação dos editais e resultados das licitações, divulgação parcial das informações sobre os contratos celebrados (objeto, valor e vigência), obras públicas e servidores municipais. Na transparência passiva o portal (<http://transparencia.santaluzia.ma.gov.br/sistemadeinformacao/esic/esic>) exigia o número de telefone para cadastro e, por fim, a prefeitura não respondeu a nenhum dos três pedidos de informação realizados pela CGU.

A Prefeitura de Santa Inês (3,45) ostentou a nota mais baixa no quesito transparência pública na Mesorregião Oeste Maranhense. O seu portal (<http://transparencia.santaines.ma.gov.br:81/transparencia/>) não apresentou os itens obrigatórios de transparência ativa: informações sobre as obras públicas, servidores municipais, diárias pagas e cópia da LAI regulamentada no município. Em relação à transparência passiva, o portal não estava funcionando na data de realização do levantamento.

A Mesorregião Oeste Maranhense manteve o maior percentual de municípios com nível de transparência considerado satisfatório (68%). As prefeituras de Imperatriz, Açailândia, Buriticupu e Zé Doca responderam aos pedidos de acesso à informação da CGU e publicaram em seus portais as informações mínimas exigidas pela LAI. Em que pesem as prefeituras de Santa Inês e Santa Luzia apresentaram um nível péssimo de transparência (Gráfico 6).



Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Por meio do Ofício nº 0066/2020-CGM, de 6 de Julho de 2020, a Prefeitura Municipal de Imperatriz, em resposta ao questionário desta pesquisa acadêmica, apontou como fatores determinantes para a obtenção da nota na EBT: Cumprimento dos dispositivos legais atinentes ao tema; Transparência como meta da atual gestão do Executivo, conforme demonstrado desde o Plano de Governo exposto no período eleitoral; Atuação colaborativa dos órgãos de controle social existentes no Município; Participação efetiva do MP em recomendações e as avaliações periódicas de transparência do TCE-MA; Processo de mudança dos cidadãos acerca dos seus direitos ao acesso à informações públicas.

Além disso, o gestor municipal de Imperatriz realizou visitas aos conselhos sociais e favoreceu as condições de trabalho destes, além do fornecimento de capacitação para a atuação dos conselheiros sociais. *“Como órgãos representativos e formados a partir da sociedade local, essa integração fomenta a efetiva participação social de forma legal e adequada. Ademais, as formas acessíveis, tempestivas e on-line de disponibilização de informação pública aos cidadãos, geram a apropriação dos munícipes das ações da gestão municipal na melhoria da vida em comum”* (Ofício nº 0066/2020-CGM).

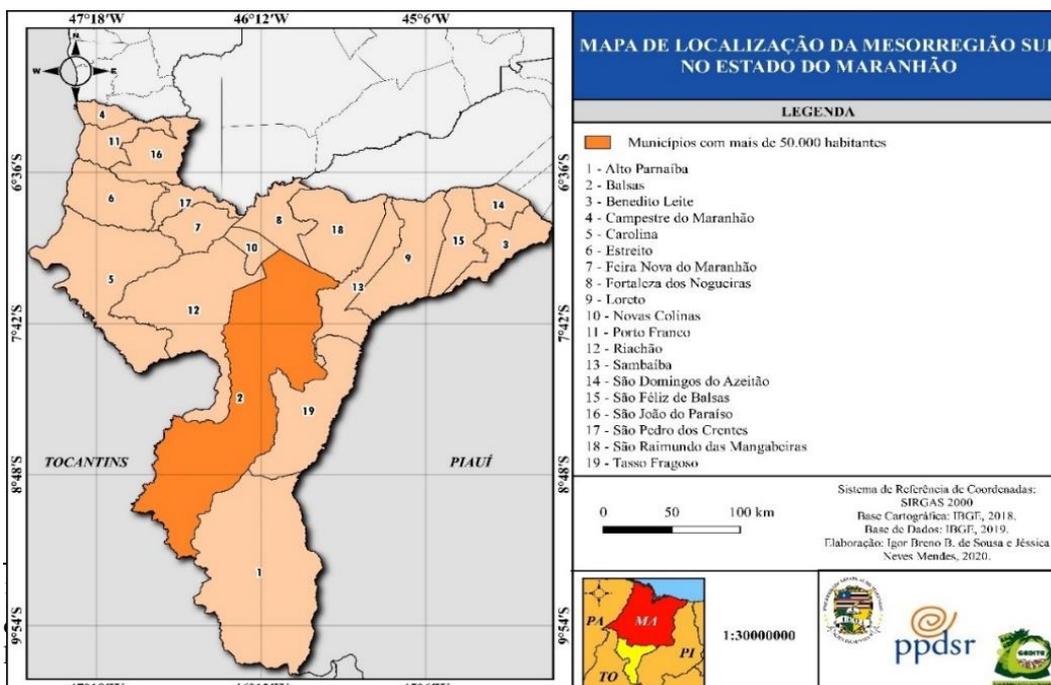
Em relação ao suporte para melhoria e aprimoramento da transparência pública, o gestor municipal informou que houve visitas pedagógicas e participação de membros da CGU em seminários voltados ao fomento e capacitação do controle social; Cursos de Controle Interno, Transparência, Auditoria e demais áreas atinentes a atuação do controle interno, fornecidos pela CGU em espaço virtual de aprendizagem à distância.

Sobre a importância da transparência pública como indutora de desenvolvimento desse “mastodonte”<sup>13</sup> que é o Município de Imperatriz, o gestor respondeu que “*as diversas atividades e ações exercidas pela gestão municipal estão acessíveis aos cidadãos de forma eficiente, tempestiva e prática, as eventuais inconformidades podem ser facilmente detectadas e, de posse dessas informações, os cidadãos (além de outros órgãos e instituições) podem acionar os órgãos de controle externo, além da própria administração pública, para correção de inconformidades. Em continuidade a esse processo decorrente do azeitamento da máquina pública e conseqüente economia de erário público, as políticas públicas serão executadas de maneira mais adequada, propiciando maior absorção destas por uma quantidade maior de municípios. Desta forma, a transparência pública, pela economia que proporciona ao erário e a conseqüente canalização deste ao seu necessário destinatário, trará maior desenvolvimento ao município*” (Ofício nº 0066/2020-CGM).

A resposta da Prefeitura Municipal de Imperatriz sinaliza para o caminho proposto por Oliveira (1989) de que para buscar o desenvolvimento social da população, faz-se necessário considerar as políticas públicas conduzidas pelo município, a esfera com ligação mais próxima do cidadão. Uma efetiva, transparente e proba administração municipal pode impactar diretamente na capacidade local de criar políticas públicas de redução de desigualdades sociais acumuladas ao longo dos anos em diversos setores sociais.

## V) Mesorregião do Sul Maranhense

Mapa 5 - Mapa ilustrativo da população dos municípios do Sul Maranhense



no artigo “As municípios que Imperatriz.

Fonte: GEDITE/ PPDSR -UEMA

A Mesorregião Sul Maranhense, com uma área territorial de 67.899,8 km<sup>2</sup>, conta com uma população de 277.932 habitantes (censo 2010) e sua contribuição para o PIB total do estado do Maranhão é 7,1 bilhões (ano-base 2019), o que corresponde a 8% do produto interno bruto Maranhense. A mesorregião é composta por 19 municípios: Alto Parnaíba, Balsas, Benedito Leite, Campestre do Maranhão, Carolina, Estreito, Feira Nova do Maranhão, Fortaleza dos Nogueiras, Loreto, Nova Colinas, Porto Franco, Riachão, Sambaíba, São Domingos do Azeitão, São Félix de Balsas, São João do Paraíso, São Pedro dos Crentes, São Raimundo das Mangabeiras e Tasso Fragoso. Acima de 50 mil habitantes: Balsas.

Tabela 5 - Resultados comparativos do Sul Maranhense

Prefeitura	EBT 2.0	EBT 3.0	EBT 360°
Balsas	0,56	6.51	6,97

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Em que pese a Prefeitura de Balsas elevar sucessivamente as notas nas avaliações realizadas pela CGU e apresentar um nível de transparência regular, os dados empíricos revelaram problemas na disponibilização de informações. Em relação à transparência ativa, a prefeitura não divulga em seu portal (<http://www.transparencia.balsas.ma.gov.br/>) a consulta para acompanhamento das obras públicas realizadas no município e não publica a íntegra da LAI.

No tocante à transparência passiva, a página oficial para solicitação de informações (<http://transparencia.balsas.ma.gov.br/sistemadeinformacao/esic/esic>) exige um número do telefone do solicitante, o que dificulta o exercício do direito à informação das pessoas hipossuficientes. Em relação às respostas dos pedidos de informação da CGU, a Prefeitura de Balsas não respondeu exatamente ao perguntando pela controladoria, ou seja, tergiversou apresentando um simulacro de resposta.

No que concerne aos problemas apresentados, na transparência ativa a Prefeitura de Balsas se saiu melhor tendo em vista que publicou sua estrutura organizacional, o valor das receitas e despesas municipais, permitiu a consulta de empenhos/pagamentos por favorecido em dados abertos, permitiu a consulta das licitações e contratos em formato aberto e, também,

foram disponibilizadas as informações sobre os servidores públicos municipais, inclusive com as diárias recebidas por eles.

A respeito da evolução do indicador de transparência, o representante da Prefeitura de Balsas respondeu o questionário apontando que “a atual gestão tem buscado, atingir do objetivo principal de uma gestão eficiente: o bem-estar social com a otimização dos recursos sem deixar de oferecer informações claras e objetivas à população, afirmou ainda que pelo portal da transparência do Município são disponibilizadas informações sobre contratos, receitas e despesas. Estas são colocados nos canais de comunicação, como telefones, e-mail, o e-sic e outros. Sobre o enfrentamento à corrupção, a Prefeitura de Balsas destacou: que a transparência se propõe a ser uma a ferramenta contra a corrupção ao buscar aproximar o gestor da população por meios dos órgãos de fiscalização.

Compreender como a sociedade civil percebe essa a transparência pública e principalmente os limites e as possibilidades dos portais de transparência em municípios com mais de cinquenta mil habitantes foram um dos objetivos desta dissertação. Pelos dados coletados na avaliação da EBT, observa-se que há importantes dimensões da política de transparência pública que não são refletidas nos resultados obtidos pelas prefeituras, dado alguns limites:

- a) Desconhecimento da população em relação às leis da transparência pública;
- b) Alto custo da tecnologia (pacotes de acesso e *smarthphones*),
- c) Eficiência da conectividade (baixa velocidade);
- d) Elevado índice de analfabetismo; e,
- e) Falta de habilidade da população em manusear os portais.

Na análise dos dados da EBT 360º, percebe-se que esse indicador não retrata completamente a realidade ao estabelecer notas classificatórias, pois estas, apenas, promovem processos de ranqueamento. Avaliar os níveis de transparências publica municipal por meio dos portais eletrônicos, exigem avaliações mais qualitativas. Obviamente não se pode negar o esforço por parte da CGU para melhorar a transparência pública, entretanto o que fica evidenciado é que a EBT não reflete completamente todo o esforço empreendido. A avaliação apenas nos municípios maiores, ou seja, de mais 50 mil habitantes gera a assimetrias no direito de todos os cidadãos tomarem conhecimento dos níveis de transparência pública em seu município (dos menores municípios).

Conforme revelado na pesquisa, a transparência nos municípios maranhenses ainda é um paradigma a ser atingido. Persiste não apenas a necessidade de estruturas e processos, mas também de uma cultura de acesso à informação. A comunicação e a consulta em ambos os

sentidos (governo e sociedade) contribuem para que os pontos de vista das partes interessadas sejam incorporados ao processo decisório, enriquecendo-os com novas percepções. Conforme preconiza a CGU, tão importante quanto punir a corrupção é prevenir que ela ocorra. O controle social por parte da sociedade civil é uma ferramenta com enorme potencial para:

1. Minar e ou inibir a corrupção do agente público;
2. Possibilitar a qualquer cidadão saber onde, como e por que o dinheiro público está sendo gasto
3. Tornar os cidadãos mais bem capacitados para intervir nos processos de discussão e deliberação de seus interesses;
4. Democratizar a relação entre o Estado e a sociedade civil;
5. Assegurar aos agentes desenvolvimentistas o reconhecimento do potencial de retorno de investimento em determinado município; e,
6. Atrair novos competidores ao mercado local com as licitações realizadas, expandindo, exponencialmente, as oportunidades de desenvolvimento econômico e social nos municípios.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo dados do IMESC, 209 municípios maranhenses do total de 217, possuem na administração pública a sua principal atividade. Esse quadro evidencia a dependência da maioria dos municípios maranhenses em relação ao setor público para dinamizar a economia local (geração de emprego e renda).

Este estudo se propôs a partir da minha minha experiência de trabalho como auditor público abrir um caminho para que outros pesquisadores desenvolvam trabalhos tendo como panorama a questão transparência pública. No desenvolvimento da pesquisa, essencialmente centrada em dados secundários, com o apoio da bibliografia especializada abordamos que no final dos anos 1970 a crise capitalista se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação do desemprego e do aumento da inflação. Para “apoiar” os países em desenvolvimento a saírem da crise, as agências de governança global (BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO - BIRD, FMI e *World Bank*) adotaram mecanismos de transparência por tomadores de empréstimos no intuito de evitar a concessão de financiamentos para “governos corruptos e incompetentes”.

Conclui-se que se nos governos FHC, a transparência pública era regulada e se resumia à divulgação dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal (art. 48 da LRF), com o intuito de verificar se os entes nacionais dispunham de recursos para arcar com o pagamento da dívida pública e, ao mesmo tempo, manter o equilíbrio fiscal. A partir dos anos 2000, nos governos Lula e Dilma, a sociedade passou a contar com novas legislações que ampliaram o direito à informação previsto no art. 5º, XXXIII, da CF de 1988 (todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral).

Outro ponto que também analisamos foi a proliferação das novas TDICs e como que os governos passaram a explorar as possibilidades apresentadas por elas, principalmente pela internet, através do desenvolvimento de páginas oficiais ou portais. Constatamos por meio de uma vasta pesquisa bibliográfica que ao implementar políticas de transparência pública, o Estado brasileiro procurou responder às pressões dos países capitalistas centrais para cumprir metas de austeridade fiscal e ajuste estrutural imposto pelos organismos internacionais como condição para a sua inserção no mercado global.

A nossa pesquisa empírica se centrou no panorama da transparência pública, dentre os municípios pesquisados, pela EBT 360° de 2020 que revelou que nenhuma prefeitura do Maranhão atingiu o nível ótimo de transparência, que equivale a 10 pontos. Com o nível de transparência considerado bom, situando-se na faixa de 8 a 9,99 pontos, pela ordem, estão as prefeituras de São Luís (9,65), Imperatriz (9,10), Açailândia (8,98) e Buriticupu (8,74). Apresentando um nível de transparência regular, situadas na faixa de 6 a 7,99 pontos, encontram-se as prefeituras de Itapecuru-Mirim (7,76), Timon (7,24), Balsas (6,97), Zé Doca (6,92), Paço do Lumiar (6,91), Bacabal (6,62) e Tutóia (6,57).

Obtiveram nota inferior a 6 pontos, nível de transparência ruim (4 a 5,99), demonstrando que ainda há um caminho a ser percorrido para que a transparência pública ativa e passiva possa ser efetivamente cumprida: Barra do Corda (5,65), Viana (5,65), Grajaú (5,59), Coroatá (5,51), Barreirinhas (5,42), São José de Ribamar (5,08), Vargem Grande (5,07), Chapadinha (5,00) e Pinheiro (4,07). Por sua vez, apresentaram nível de transparência considerado péssimo situando-se na faixa 0 a 3,99 pontos: Santa Luzia (3,86), Santa Inês (3,45), Codó (3,68) e Caxias (2,96).

A pesquisa revelou, também, que 55% das prefeituras maranhenses avaliadas apresentam problemas na transparência ativa e passiva. E essa situação é importante que seja percebida pela sociedade como indesejável e deve se tornar foco de uma ação organizada. Isso porque a transformação de uma situação em problema é uma construção social (KINGDON, 2006). Ou seja, depende da ação de atores sociais.

Entretanto, a questão da falta de transparência nas prefeituras maranhenses, só se tornará um problema quando a sociedade civil por meio de seus repertórios de ação, criar visibilidade para esta demanda social. Muito embora os portais eletrônicos estejam implantados (eles por si só não alteram a realidade destes municípios) é preciso uma ação coletiva capaz de instrumentá-los. O que se concluiu nesta pesquisa é que estes ainda não têm recebido a atenção devida dos gestores públicos, uma vez que não cumprem adequadamente as determinações básicas apontadas pela lei.

Montano (2011) nos lembra que o discurso liberal difundido tem força ideológica de incutir que todos os cidadãos têm igualmente acesso as tecnologias de informações, quando na prática não é o que ocorre.

Diante dos resultados obtidos na pesquisa, a respeito da efetividade dos portais eletrônicos, conclui-se que a política de transparência pública pode contribuir para o desenvolvimento socioespacial e regional dos municípios maranhenses. Nesse sentido, fazemos algumas recomendações no intuito de contribuir para o debate e aprimoramento da transparência pública como possibilidade:

- a) Criar a secretaria municipal de transparência e controle;
- b) Divulgar as agendas das autoridades e dos órgãos e entidades da gestão municipal (compromissos públicos);
- c) Regulamentar o processo de concessão de diárias nos municípios;
- d) Arrecadar todos os tributos previstos na Constituição Federal para que os gestores tenham condições de alocar recursos para atender aos diversos segmentos sociais, contribuindo para o seu bem-estar e desenvolvimento;
- e) Regulamentar o Código de Ética do Servidor Municipal;
- f) Instituir quadro de pessoal com auditores fiscais municipais;
- g) Publicar informações sobre suas unidades administrativas com endereço, telefone e horário de atendimento;
- h) Disponibilizar informações sobre a receita prevista, arrecadada e a origem;
- i) Disponibilizar informações pormenorizadas sobre os empenhos (número, valor, data, favorecido e descrição do objeto) e pagamentos (valor, data e favorecido e número empenho originário) das despesas realizadas;
- j) Disponibilizar informações sobre licitações (ano, objeto, modalidade e situação) e contratos (objeto, valor, favorecido, número e ano do contrato e prazo de vigência);
- k) Disponibilizar a lista de obras executadas e em andamento;
- l) Disponibilizar as folhas de pagamento dos servidores públicos municipais efetivos, contratados, terceirizados e comissionados com nome, cargo, função e início do exercício;
- m) Disponibilizar informações sobre as diárias pagas aos servidores e ao prefeito com nome do beneficiário, valor recebido, período, destino e motivo;e,
- n) Criar a ouvidoria municipal de forma presencial e eletrônica.

Finalizamos esta dissertação com a epígrafe inicial do memorável Orwell (2007, p. 12) na clássica obra *A revolução dos bichos*: “Será esta nossa terra tão pobre que não ofereça condições de vida decente aos seus habitantes?”. Sobre o Maranhão, a resposta taxativa é não. Não somos pobres, mas brutalmente empobrecidos tendo em vista nosso passado oligárquico e o vínculo de dependência que nos coloca nos circuitos comerciais, apenas, como exportadores de *commodities*.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M.; GOMES, R. C.; ALFINITO, S. Transparência fiscal explica desenvolvimento social nos estados brasileiros?. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 10, n. 2, p. 54-69, 2015.
- ABRÚCIO, F. L. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. Edição especial comemorativa. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/4MzHG77HTWjV7BPjYL7mcGg/?lang=pt>. Acesso em: 21 out. 2021.
- AFFONSO, R. A crise da federação no Brasil. **Ensaio, FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.
- ALENCAR, M. da G. S. P. **A política brasileira de inclusão digital no capitalismo contemporâneo**: o elo perdido do Programa Casa Brasil. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/781>. Acesso em: 17 out. 2020.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, E., GENTILI, P. (org.). **Pósneoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- ARAÚJO, W. F. G.; CORREA, I. M.; SILVA, F. A. R. Descentralização e federalismo fiscal: algumas considerações sobre o âmbito intramunicipal. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 2003. Anais [...]. 2003. Disponível em: Acesso em 18/09/2020.
- AUDRETSCH, D. B. **The market and the state**. Nova York: Harvester Wheatsheaf, 1989.
- BARBOSA, Z. M. **Maranhão, Brasil**: lutas de classe e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo. São Luís: UEMA, 2006. Disponível em: [http://www4.pucsp.br/neils/downloads/pdf\\_19\\_20/16.pdf](http://www4.pucsp.br/neils/downloads/pdf_19_20/16.pdf). Acesso em: 23 jul. 2021.

BARBOSA, Z. M. O global e o regional: a experiência de desenvolvimento no Maranhão contemporâneo. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 113-128, abr. 2013. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3651>. Acesso em: 6 set. 2020.

BARBOZA, Z. As “temporalidades da política no Maranhão”. **Trabalho & Capital: dimensões**, n. 9/10, 1996. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18970>. Acesso em: 8 fev. 2022.

BARROS, D. S.; MEDLEG, G. R. Acesso à informação na região Nordeste: balanço da criação da LAI nos estados e o processo de sua regulamentação no maranhão. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 23, n. 1, p. 2-18, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/33436>. Acesso em: 30 set. 2020.

BARROS, V. **Transformações do estado e a lei de responsabilidade fiscal**: a experiência do Maranhão de 2000 a 2005. 2009. 131f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/828>. Acesso em: 3 out. 2021.

BATISTA, P. N. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 2. ed. São Paulo: PEDEX, 1994, p. 27. (Caderno Dívida Externa, n. 6).

BENTO, L. V. **Acesso a informações públicas**. Curitiba: Juruá, 2015.

BLANCHET, L. A. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 51, jul. 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/8897>. Acesso em: 29 set. 2020.

BLOG do Controle Social. **Após aderir aos programas da CGU cidade**. Disponível em: <http://blogdocontrolesocial.blogspot.com/2019/06/apos-aderir-aos-programas-da-cgu-cidade.html?q=timon>. Acesso em: 6 abr. 2020.

BLOTTA, V. S. L. **O direito da comunicação**: reconstrução dos princípios normativos da esfera pública política a partir do pensamento de Jürgen Habermas. 2012. 390f. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-29102012-144812/publico/Tese\\_Final\\_Vitor\\_Souza\\_Lima\\_Blotta.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-29102012-144812/publico/Tese_Final_Vitor_Souza_Lima_Blotta.pdf). Acesso em: 11 ago. 2020.

BOITO JÚNIOR, A. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002.

BRANT, V. C. Da resistência aos movimentos sociais: a emergência das classes populares em São Paulo. In: SINGER, P.; BRANT, V. C. (org.). São Paulo: o povo em movimento. Petrópolis, RJ: Vozes; São Paulo: CEBRAP, 1983.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 set. 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **CGU divulga resultado da 2ª edição da Escala Brasil Transparente**: avaliação 360º: iniciativa verifica o cumprimento da Lei de acesso à informação em todos os estados, no DF e nos 665 municípios com mais de 50 mil habitantes. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg](http://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg). Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Mapa Brasil transporte**: metodologia: EBT - Avaliação 360. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [www.mbt.cgu.gov.br/publico/portal/metodologia360edicao2/66](http://www.mbt.cgu.gov.br/publico/portal/metodologia360edicao2/66). Acessado em: 16 jul. 2021. BRASIL. Controladoria Geral da União. **Time Brasil**: transparência e integridade em municípios e estados: manual do programa. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/time-brasil/arquivos/manual-time-brasil.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999**. Institui o Programa Sociedade da Informação e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3294.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3294.htm). Acesso em: 2 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm). Acesso em: 22 jul. 2020.

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, DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. **Lei complementar Nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. **Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 21 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos

Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 2 set. 2020.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999.

BURNETT, F. L. Da cidade unitária à metrópole fragmentada: crítica à Constituição da São Luís Moderna. *In*: LIMA, A. J. (org.). **Cidades brasileiras**: atores, processos e gestão pública. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

BURNETT, F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos planos diretores participativos. São Paulo: Annablume; São Luís: FAPEMA, 2011.

BURNETT, F. L. **Planejamento urbano e preservação ambiental**: a experiência dos Planos Diretores Participativos no Maranhão. São Luís: Mimeo, 2010. Prêmio FAPEMA 2010, Pesquisador Sênior.

CAMAGNI, R. **Economía urbana**. Barcelona: Antoni Bosch, 2006. 303 p.

CAPPELA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CARDOSO, Franci Gomes. **Organização das classes subalternas**: um desafio para o serviço social. São Paulo: Cortez; São Luís: EDUFMA, 1995.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra. 1999. v. 1.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Uma nova gestão pública para América Latina**. [S. l.]: CLAD, 1998.

CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER NE), 14., 2019, Bacabal. **Anais [...]**. Bacabal: EDUEMA, 29 a 31 out. 2019. Disponível em: <https://sober.org.br/wp-content/uploads/2020/09/e-book-anais-sober-nordeste-2019.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020. Título: Desenvolvimento, Segurança Alimentar e Políticas Públicas Para o Nordeste.

CORREA, R. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1995.

COSTA, F. L. da. **Reforma do Estado e contexto Brasileiro**: crítica do paradigma gerencialista. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, S. "Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa". **Novos Estudos**, São Paulo, n. 38, p. 38-52, 1994.

COSTA, W. C. da (org.). **História do Maranhão**: novos estudos. São Luís: EDUFMA, 2004.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**. São Paulo: Cortez, 2000.

CRUZ NETO, N. **Orçamento participativo: o processo de implantação em São Luís**. 2009. 250f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Código de boas práticas para a transparência fiscal**. 2000. Disponível em: <https://joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2021/02/codep.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2021.

FURTADO, J. de R. C. **Direito financeiro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade - Revista de Sociologia Política**, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acesso em: 21 set. 2021.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DALCHIAVON, E. C. Barômetro de sustentabilidade estadual: uma aplicação na região sul do Brasil. **Gestão e Desenvolvimento**, v. 4, n.1, p. 54-68, 2017. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/374/1863>. Acesso em: 30 set. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

FELICÍSSIMO, J. R. Os impasses da descentralização política administrativa na democratização do Brasil. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 32, n.1, p. 6-15, jan./mar. 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/DxpWT9bgGFvyFJsNShrTQZs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 jul. 2021.

FERREIRA, A. J.de A. **A reestruturação urbana maranhense: dinâmica e perspectivas**. São Luís: EDUFMA, 2017.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2021.

FIORI, J. L. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, 1994.

FRAINER, D. M. *et al.* Uma aplicação do índice de desenvolvimento sustentável aos municípios do estado de Mato Grosso do Sul. **Interações**, Campo Grande, v. 18, n. 2, p. 145-156, abr./jun. 2017.

FURTADO, J. R. C. **Elementos do direito financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

FURTADO, M. L. S. **Aquilombamento contemporâneo no Maranhão: um Rio Grande de possibilidades e suas barragens**. São Luís: EdUEMA, 2018.

GAMA, J. R. **Transparência pública e governo eletrônico: análise dos portais dos municípios do Pará**. 2015. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7857>. Acesso em: 19 out. 2020.

GARCÍA, A. C.; GARCÍA, J. G. Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los gobiernos locales. **Revista Española de Financiación y Contabilidad**, v. 37, n. 137, p. 63-84, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995a.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1995b.

GOHN, M. da G. **Movimentos sociais e educação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GORE, A. **The gore report on reinventing government: creating a government that works better and costs less: report of the National Performance Review**. New York: Times Books, 1993.

GRAMSCI, A. **Risorgimento**. Turin: Einaudi, 1966.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HABERMAS, J. **Participação política**. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. **“Política e sociedade”**. São Paulo: Nacional, 1983. p. 375-388.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia**. São Paulo: Lua Nova, 1995. (Cedec, n. 36).

HARVEY, D. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999. p. 115-184.

HEALD, D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice. **Public Administration**, v. 81, n. 4, p. 723-759, nov./dez. 2003. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0033-3298.2003.00369.x>. Acesso em: 15 set. 2020.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. 297p.

HEREDIA, B.; SCHNEIDER, B. R. **The political economy of administrative reform: building state capacity in developing countries**: mimeo, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Divisão territorial brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasília, DF: Ipea, 2001. 396 p. (Série características da rede urbana do Brasil, v.1).

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS. **Produto interno bruto dos municípios do Estado do Maranhão**: 2018, São Luís, v. 14, n.1, p. 1-58, jan./dez. 2020. ISSN 2595-2242. Disponível em: <http://imesc.ma.gov.br/src/upload/publicacoes/31d93d4e68a8b54d8a05493f43761db3.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. Campinas, SP: Alínea, 2006. 141p.

KAYLOR, C. H. The next wave of e-government: the challenges of data architecture. **Bulletin of the American Society for Information Science and Technology**, v. 31, p. 18–22, dec./jan. 2005. Disponível em: <http://www.asis.org/Bulletin/Dec-04/k>. Acesso em: 29 set. 2020.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2.

KÖCHE, J. C. **Pesquisa científica**: critérios epistemológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

KONDER, L. **A questão da ideologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LIMA, P. Mais duas sugestões de cidadãos viram projetos de lei no Senado. **Senado Notícias**, Brasília, 22 nov. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/22/mais-duas-sugestoes-de-cidadaos-viram-projetos-de-lei-no-senado>. Acesso em: 22 jun. 2020.

LIMOEIRO-CARDOSO, M. Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social. *In*: GENTILI, P. (org.). **Globalização excludente**: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LISTA de unidades federativas do Brasil por PIB. **Wikipédia, a Enciclopédia Livre**, [2018?]. Disponível em: [pt.wikipedia.org/wiki/Lista\\_de\\_unidades\\_federativas\\_do\\_Brasil\\_por\\_PIB](pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_unidades_federativas_do_Brasil_por_PIB). Acesso em: 17 jul. 2021.

LOJKINE, J. **A revolução informacional**. São Paulo: Cortez, 1995.

LÜCHMANN, L. H. H. **deliberativa**: a experiência do orçamento participativo. Campinas, SP: [S. n.], 2002. 226 p.

MANDEL, E. **A crise do capital**: os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ensaio, 1990.

MARANHÃO (Estado). Procuradoria Geral do Estado do Maranhão. **Release oficial**. Disponível em: [www.pge.ma.gov.br](http://www.pge.ma.gov.br). Acesso em: 17 jul. 2021.

MARANHÃO possui mais de 851 mil analfabetos, segundo IBGE: O Maranhão é o estado com a segunda maior taxa de analfabetismo do país, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) de 2017. **O Debate do Maranhão**, São Luís, 19 maio 2018. Disponível em: <http://jornalodebate.com.br/maranhao-possui-mais-de-851-mil-analfabetos-segundo-ibge/>. Acesso em: 18 dez. 2019.

MARANHÃO tem a menor taxa de urbanização do Brasil, segundo IBGE: 59,2% da população vive em áreas urbanas, diz síntese de indicadores. Estado é seguido pelo Piauí (67,5%) e Pará (70,1%). **G1 Maranhão**, 4 dez. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/12/maranhao-tem-menor-taxa-de-urbanizacao-do-brasil-segundo-ibge.html>. Acesso em: 18 dez. 2019.

MARX, K. **El capital**: crítica de la economía política. México: Siglo Veintiuno Editores, 1978.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Políticas de austeridad y gobernabilidad**: el caso de la aplicación del programa de ajuste estructural y de estabilización en el Brasil. Tesis (Doctorado em Gobierno y Administración Pública) – Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001. CD-ROOM.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, jun. 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENEZES, E. T. de. Verbete SocInfo (Programa Sociedade da Informação). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira – EducaBrasil**, São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em: <https://www.educabrasil.com.br/socinfo-programa-sociedade-da-informacao/>. Acesso em: 14 jul. 2021.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. **Political Concepts**, v. 49, p. 1-27, 2011.

MILANI, C. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). **Organização & Sociedade**, v. 11, jan./dec. 2005. Edição

especial. Disponível

em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/cSw768DQRn6qvc6QqRNjVPC/?lang=pt>. Acesso em: 2 set. 2020.

MONTANO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2011.

MOORE Jr., B. **As origens sociais da ditadura e da democracia**: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. Santos, SP: Martins Fontes, 1967.

MOORE, D. **A Estatística básica e sua prática**. 2. ed. São Paulo: LTC, 2011.

MORAES, A. de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010, 714p.

NAHAS, M. I. P. *et al.* Sistemas de indicadores municipais no Brasil: experiências e metodologias. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu. **Anais** [...]. Caxambu: ABEP, 2006. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1651>. Acesso em: 30 out. 2020.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NORRIS, D.; FLETCHER, P.; HOLDEN, S. Is your local government plugged in? Highlights of electronic government survey 2000. **Prepared for International City/County Management Association and Public Technology, Inc.** 27 fev. 2001.

NOTÍCIA da Folha de São Paulo comentando sobre a Lei Capibaribe. Disponível em: <http://blogdocontrolesocial.blogspot.com/2013/04/por-gastos-publicos-mais-cristalinos.html>. Acesso em: 2 abr. 2020.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>. Acesso em: 29 set. 2020.

OFFE, C. **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “sociedade do trabalho”. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

OLIVEIRA, F. A. **A economia da dependência imperfeita**. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

OLIVEIRA, F. de. À sombra do manifesto comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (org.). **Pós-neoliberalismo II, que estado para que democracia?**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

ORWELL, George. **A revolução dos bichos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. *In*: ALVARES, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editoria UFMG, 2000, p. 103-148.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA FILHO, J. F. **Economia maranhense de 1890 a 2010**: super exploração e estado oligárquico como entraves ao desenvolvimento. 2006. 244f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2006. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/1491>. Acesso em: 12 set. 2020.

PEREIRA, L. C. B. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

PERES, U. D. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 4, n.7, p. 65 - 101, 2016.

PERLATTO, F.; LIMA, P. “Habermas e a teoria sociológica no Brasil: modos de usar”. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2011. p. 1-30. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt24-17/1110-habermas-e-a-teoria-sociologica-no-brasil-modos-de-usar/file>. Acesso em: 2 out. 2020.

PERLATTO, F. Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 53, p. 121-145, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/JTjrcP3pkM385sr68W5WKzd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 jul. 2021.

PESSOA, K. de M. C. **O acesso à informação pública e as novas tecnologias de informação e comunicação sob o neoliberalismo no Brasil**: os portais da transparência como instrumento ideológico. 2015. 138f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015. Disponível em: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/808>. Acesso em: 27 set. 2020.

PETRAS, J. **Arnadilha neoliberal e alternativa a para a América Latina**. São Paulo: Editora Xamã, 1999.

PINHO, J. A. G. Internet, governo eletrônico, sociedade e democracia no Brasil: algumas questões básicas em debate. **Revista Veracidade**, n. 3, p. 1-20, 2008.

PIOTROWSKI, S. J.; VAN RYZIN, G. G. Citizen attitudes toward transparency in local government. **The American Review of Public Administration**, Sage, n. 37, p. 306 – 326, 2007.

POCHMANN, M. **O mito da grande classe média**: capitalismo e estrutura social. São Paulo: Boitempo, 2014. 148 p.

PORTER, M. **The competitive advantages of nations**. New York: The Free Press, 1990.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais no estado capitalista**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRUD'HOMME, R. "The dangers of decentralization". **World Bank Research Observer**, v. 10, n. 2, 1995.

RANSON, S.; STEWART, J. **Management for the public domain**: enabling the Learning Society. New York: St. Martin's Press, 1994.

REIS, F. W. '**Governabilidade**', **instituições e partidos**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1994. p. 387-417. ISBN: 978-85-99662-79-3.

REZENDE, F. **Federalismo fiscal**: novo papel para estados e municípios. [S. l.], 2002.

RIBEIRO, G. L. **Outras globalizações**: cosmopolíticas pós-imperialistas. Rio de Janeiro: Eduerj, 2014.

ROSA, M. F. E. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. **Revista Bonijuris**, Curitiba, v.16, n. 484, p. 5-12, mar. 2004.

SACHS, I. Das coisas e dos homens: teoria do desenvolvimento a espera de sua revolução copernicana. **Jornal da Ciência**, São Paulo, n. 1836, jul. 2001.

SADER, E.; GENTILI, P. G. (org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205p.

SAES, D. O impacto da teoria althusseriana da história na vida intelectual brasileira. *In*: MORAES, J. Q. (org.). **História do marxismo no Brasil**. Campinas, SP: Unicamp, 1998. v. 3.

SANT'ANNA, M. M. M. **Transparência e controle social da administração pública**: limites e possibilidades no cenário brasileiro. 2018. 230f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3765>. Acesso em: 2 set. 2021.

SANTOS, B. de S. Subjetividade, cidadania e emancipação. *In*: SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice**: o social e político na pós-modernidade. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar cânone democrático. *In*: SANTOS, B. de S. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39- 82. Disponível em: [https://eg.uc.pt/bitstream/10316/80207/1/Introducao\\_para%20ampliar%20o%20canone%20de%20mocratico.pdf](https://eg.uc.pt/bitstream/10316/80207/1/Introducao_para%20ampliar%20o%20canone%20de%20mocratico.pdf). Acesso em: 18 set. 2020.

SANTOS, I. J. P. **Impactos causados pela bovinocultura nos assentamentos de reforma agrária do Maranhão**: segurança alimentar, modificação da paisagem e transformações

regionais. 2011. Tese (Doutorado em Agronomia) – Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2011.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SERRA JÚNIOR, G. C. **O fetichismo do *software* livre e a reestruturação produtiva na atualidade**. Tese. 275f. (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís: UFMA, 20015. Disponível em: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/1524>. Acesso em: 13 nov. 2020.

SILVA, I. G. A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Revista Puc**, 1990. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18778/13962>. Acesso em: 16 set. 2020.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, I. G. Participação popular nas políticas públicas: a trajetória dos conselhos de saúde do Sistema Único de Saúde no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 1-14, 2004. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3760>. Acesso em: 8 fev. 2022.

SILVA, R. V. A. da. Descentralização e municipalização: a redefinição do papel do Estado no âmbito local. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu, 1998.

SILVA, W. R. A questão do desenvolvimento do Maranhão e a transparência pública como fator de desenvolvimento regional. *In*: IX JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, São Luís. **Anais [...]**. São Luís, 2019. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoId\\_510\\_5105cb5298485318.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_510_5105cb5298485318.pdf). Acesso em: 30 set. 2020.

SILVA, W. R. A transparência pública como fator de desenvolvimento regional no Maranhão. **Revista Fronteiras Plurais**, v. 1, n. 2, p. 65 - 82, 2020. Disponível em: <http://www.revistafronteirasplurais.com/revista/index.php/fronteirasplurais>. Acesso em: 30 set. 2020.

SILVA, W. R. Avaliação da efetividade dos conselhos municipais a partir de três variáveis: conhecimento, autonomia e integridade. **Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial**, v. 8, n. 6, p. 108 a 125, jan./jul. 2020. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/csdt>. Acesso em: 30 set. 2020.

SILVA, W. R. Gasto Público com a agricultura no Maranhão: possibilidades de intervenção da sociedade. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINITRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER NE), 14., 2019. **Anais [...]**, 2019.

SOARES JR., É. do C. **A situação fiscal dos municípios maranhenses após a lei de responsabilidade fiscal**: uma avaliação com ênfase nas receitas próprias. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís: UFMA, 2016.

SOUSA, A. N. Participação social na elaboração do orçamento público no município de São Luís entre 2014 e 2017. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, São Luís. **Anais [...]**. São Luís, 2019. Disponível em: trabalho\_submissaoId\_1137\_11375cc8f4b7a20ba.pdf (ufma.br). Acesso em: 30 jul. 2021.

SOUZA, J. **A modernização seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília, DF: Editora da UnB, 2000.

SOUZA, J. **A tolice da inteligência brasileira**. São Paulo: Leya, 2015.

SOUZA, N. de J. de. **Desenvolvimento econômico**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005. 313p.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2002.

TELLES, V. da S. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editota 34, 2001.

TIMBIRAS: resultado da exclusão digital no MA. **Imirante.com**, São Luís, 15 dez. 2008. Disponível em: <https://imirante.com/maranhao/noticias/2008/12/15/timbiras-retrato-da-exclusao-digital-no-ma.shtml>. Acesso em: 14 jul. 2021.

VALENTE, L. **Política externa na era da informação**: o novo jogo do poder, as novas diplomacias e a mídia como instrumentos de Estado nas relações internacionais. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WOHLERS, T. E. E-government: trends and sophistication at the local level of government. **Journal of Systemics, Cybernetics, and Informatics**, v. 49, p. 49–55, 2008.

WRIGHT, G. A. **Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, DF: UNB, 2014. Disponível em:

[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15095/1/2013\\_GabrielAragaoWright.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15095/1/2013_GabrielAragaoWright.pdf). Acesso em: 21 out. 2020.

ZEPEDA, J. **Estado y transparencia**: un paseo por la filosofía política. México: IEDF, 2008.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence in the Brazilian States. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, p. 242-254, 2014.

ANEXO A - OFÍCIO Nº 020/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO



Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR

**Ofício nº 020/2020 – PPDSR-CCSA/ UEMA**

São Luis (MA), 22 de junho de 2020.

Ilmº Senhor

Jackson dos Santos Castro

Controladoria-Geral do Município de São Luís

**Assunto:** Pesquisa de Dados

Encaminhamos o discente **Welliton Resende Silva**, código: 20191001289 regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR do Centro de Ciências Sociais Aplicadas-CCSA, desta IES, o aluno solicita coleta de dados junto a esta Controladoria-Geral para a complementação da sua pesquisa de Dissertação de Mestrado intitulada: **A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL**: Um estudo a partir do Municípios mais populosos do Maranhão. Estas informações são de suma importância e relevante para o amadurecimento do aluno, assim como para o desenvolvimento de sua pesquisa e cumprimento das atividades acadêmicas obrigatórias no decorrer do curso de Pós-graduação. Contamos com sua colaboração.

Atenciosamente,

Prof. Dra. Zulene Muniz Barbosa  
Coordenadora do PPDSR  
Matr:8318

Cidade Universitária Paulo VI, Avenida Lourenço Vieira da Silva, nº 1000, Bairro: Jardim São Cristóvão, CEP: 65055-310,  
São Luis – Maranhão.

**ANEXO B – OFÍCIO Nº 021/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA**



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO



Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR

**Ofício nº 021/2020 – PPDSR-CCSA/ UEMA**

São Luis (MA), 22 de junho de 2020.

Ilm<sup>o</sup> Senhor

Davi Antônio Cardoso

Controlador-Geral do Município de Imperatriz

**Assunto:** Pesquisa de Dados

Encaminhamos o discente **Welliton Resende Silva**, código: 20191001289 regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR do Centro de Ciências Sociais Aplicadas-CCSA, desta IES, o aluno solicita coleta de dados junto a esta Controladoria-Geral deste Município para a complementação da sua pesquisa de Dissertação de Mestrado intitulada: **A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL**: Um estudo a partir do Municípios mais populosos do Maranhão. Estas informações são de suma importância e relevante para o amadurecimento do aluno, assim como para o desenvolvimento de sua pesquisa e cumprimento das atividades acadêmicas obrigatórias no decorrer do curso de Pós-graduação. Contamos com sua colaboração.

Atenciosamente,

Prof. Dra. Zulene Muniz Barbosa  
Coordenadora do PPDSR  
Matr:8318

Cidade Universitária Paulo VI, Avenida Lourenço Vieira da Silva, nº 1000, Bairro: Jardim São Cristovão, CEP: 65055-310,  
São Luis – Maranhão.

**ANEXO C – OFÍCIO Nº 022/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA**



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO



Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR

**Ofício nº 022/2020 – PPDSR-CCSA/ UEMA**

São Luís (MA), 22 de junho de 2020.

Ilma Senhora

Helena Costa

Controladora-Geral do Município de São José de Ribamar

**Assunto:** Pesquisa de Dados

Encaminhamos o discente **Welliton Resende Silva**, código: 20191001289 regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR do Centro de Ciências Sociais Aplicadas-CCSA, desta IES, o aluno solicita coleta de dados junto a esta Controladoria-Geral deste Município para a complementação da sua pesquisa de Dissertação de Mestrado intitulada: **A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL:** Um estudo a partir do Municípios mais populosos do Maranhão. Estas informações são de suma importância e relevante para o amadurecimento do aluno, assim como para o desenvolvimento de sua pesquisa e cumprimento das atividades acadêmicas obrigatórias no decorrer do curso de Pós-graduação. Contamos com sua colaboração.

Atenciosamente,

Prof. Dra. Zulene Muniz Barbosa  
Coordenadora do PPDSR  
Matr:8318

Cidade Universitária Paulo VI, Avenida Lourenço Vieira da Silva, nº 1000, Bairro: Jardim São Cristovão, CEP: 65055-310,  
São Luís – Maranhão.

**ANEXO D - OFÍCIO Nº 023/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA**



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO



Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR

**Ofício nº 023/2020 – PPDSR-CCSA/ UEMA**

São Luis (MA), 22 de junho de 2020.

Ilmº Senhor

Magno Bacelar

Prefeito do Município de Chapadinha

**Assunto:** Pesquisa de Dados

Encaminhamos o discente **Welliton Resende Silva**, código: 20191001289 regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR do Centro de Ciências Sociais Aplicadas-CCSA, desta IES, o aluno solicita coleta de dados junto a esta prefeitura para a complementação da sua pesquisa de Dissertação de Mestrado intitulada: **A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: Um estudo a partir do Municípios mais populosos do Maranhão**. Estas informações são de suma importância e relevante para o amadurecimento do aluno, assim como para o desenvolvimento de sua pesquisa e cumprimento das atividades acadêmicas obrigatórias no decorrer do curso de Pós-graduação. Contamos com sua colaboração.

Atenciosamente,

Profª.Dra.Zulene Muniz Barbosa  
Coordenadora do PPDSR  
Matr:8318

Cidade Universitária Paulo VI, Avenida Lourenço Vieira da Silva, nº 1000, Bairro: Jardim São Cristovão, CEP: 65055-310,  
São Luis – Maranhão.

**ANEXO E – OFÍCIO Nº 024/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA**



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO



Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR

**Ofício nº 024/2020 – PPDSR-CCSA/ UEMA**

São Luis (MA), 22 de junho de 2020.

Ilmº Senhor

Erik Augusto Costa e Silva

Prefeito de Balsas

**Assunto:** Pesquisa de Dados

Encaminhamos o discente **Welliton Resende Silva**, código: 20191001289 regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR do Centro de Ciências Sociais Aplicadas-CCSA, desta IES, o aluno solicita coleta de dados junto a esta Prefeitura para a complementação da sua pesquisa de Dissertação de Mestrado intitulada: **A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL:** Um estudo a partir do Municípios mais populosos do Maranhão. Estas informações são de suma importância e relevante para o amadurecimento do aluno, assim como para o desenvolvimento de sua pesquisa e cumprimento das atividades acadêmicas obrigatórias no decorrer do curso de Pós-graduação. Contamos com sua colaboração.

Atenciosamente,

Profa.Dra.Zulene Muniz Barbosa  
Coordenadora do PPDSR  
Matr:8318

Cidade Universitária Paulo VI, Avenida Lourenço Vieira da Silva, nº 1000, Bairro: Jardim São Cristovão, CEP: 65055-310,  
São Luis – Maranhão.

ANEXO F – OFÍCIO Nº 025/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO



Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR

**Ofício nº 025/2020 – PPDSR-CCSA/ UEMA**

São Luis (MA), 22 de junho de 2020.

Ilmº Senhor

Romildo Damasceno Soares

Prefeito de Tutoia

**Assunto:** Pesquisa de Dados

Encaminhamos o discente **Welliton Resende Silva**, código: 20191001289 regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR do Centro de Ciências Sociais Aplicadas-CCSA, desta IES, o aluno solicita coleta de dados junto a esta Prefeitura para a complementação da sua pesquisa de Dissertação de Mestrado intitulada: **A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL:** Um estudo a partir do Municípios mais populosos do Maranhão. Estas informações são de suma importância e relevante para o amadurecimento do aluno, assim como para o desenvolvimento de sua pesquisa e cumprimento das atividades acadêmicas obrigatórias no decorrer do curso de Pós-graduação. Contamos com sua colaboração.

Atenciosamente,

Profª.Dra.Zulene Muniz Barbosa  
Coordenadora do PPDSR  
Matr:8318

## ANEXO G – OFÍCIO Nº 026/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO



Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR

**Ofício nº 026/2020 – PPDSR-CCSA/ UEMA**

São Luis (MA), 22 de junho de 2020.

Ilmº Senhor  
Diogo Cabral  
Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

**Assunto:** Pesquisa de Dados

Encaminhamos o discente **Welliton Resende Silva**, código: 20191001289 regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR do Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA, desta IES, o aluno solicita coleta de dados para a complementação da sua pesquisa de Dissertação de Mestrado intitulada: **A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL**: Um estudo a partir do Municípios mais populosos do Maranhão. Estas informações são de suma importância e relevante para o amadurecimento do aluno, assim como para o desenvolvimento de sua pesquisa e cumprimento das atividades acadêmicas obrigatórias no decorrer do curso de Pós-graduação. Contamos com sua colaboração.

Atenciosamente,

Profa.Dra.Zulene Muniz Barbosa  
Coordenadora do PPDSR  
Matr:8318

## ANEXO H - OFÍCIO Nº 027/2020 – PPDSR-CCSA/UEMA



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO  
MARANHÃO



Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional – PPDSR

Ofício nº 027/2020 – PPDSR-CCSA/ UEMA

São Luis (MA), 22 de junho de 2020.

Ima Senhora

Lena Machado

Coordenadora da Cáritas-MA

**Assunto:** Pesquisa de Dados

Encaminhamos o discente **Welliton Resende Silva**, código: 20191001289 regularmente matriculado no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Socioespacial e Regional - PPDSR do Centro de Ciências Sociais Aplicadas-CCSA, desta IES, o aluno solicita coleta de dados para a complementação da sua pesquisa de Dissertação de Mestrado intitulada: **A POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL**: Um estudo a partir do Municípios mais populosos do Maranhão. Estas informações são de suma importância e relevante para o amadurecimento do aluno, assim como para o desenvolvimento de sua pesquisa e cumprimento das atividades acadêmicas obrigatórias no decorrer do curso de Pós-graduação. Contamos com sua colaboração.

Atenciosamente,

Prof.ª.Dra.Zulene Muniz Barbosa  
Coordenadora do PPDSR  
Matr:8318