

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

ELIANE DE FÁTIMA BUENO

CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: Uma análise sobre o processo de transparência pública
no município de Guarapuava-PR

SÃO PAULO

2017

Eliane de Fátima Bueno

CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: Uma análise sobre o processo de transparência pública no município de Guarapuava - PR

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira

São Paulo

2017

Ficha Catalográfica

BUENO, Eliane de Fátima

Construção da Cidadania: Uma análise sobre o processo de transparência pública no município de Guarapuava-PR / Eliane de Fátima Bueno. São Paulo: FLACSO/FPA, 2017.

49 f.:il

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2017.

Eliane de Fátima Bueno

CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA:

Uma análise sobre o processo de
transparência pública no município de
Guarapuava-PR

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas
Públicas, Faculdade Latino-Americana
de Ciências Sociais, Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de
Magíster en Estado, Gobierno y
Políticas Públicas.

Aprovada em

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Dra. Vanessa Elias de Oliveira
Universidade Federal do ABC

Profa. Ms. Fernanda Araújo de Almeida
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof. Ms. Luis Fernando Vitagliano (suplente)
Universidade Estadual de Campinas

Para Flávia que faz com que eu me inspire todos os dias na luta

Agradecimentos

Ao companheiro de Antenor pela identificação na luta desde o dia que nossos caminhos se cruzaram num campo de futebol me apresentando essa vida militante.

Às amigas Lis e Maflávia por ajudar a diminuir a distância de nossas famílias nos finais de semana de aula.

Ao Partido dos Trabalhadores e a FPA que nos permitiram conhecer companheirxs do país inteiro que me receberam calorosamente na aula após o fatídico 29 de abril de 2015.

A família Bueno pelo apoio e incentivo, nomino aqui nossa Matriarca Laura, que sempre me guiou e me ensinou o valor da força da mulher nessa sociedade machista.

Ao meu orientador Eduardo Tadeu pela paciência e ao amigo Jeferson Cavalcanti pela grande ajuda ao final desta jornada.

Viva a estrela que nos une!

Resumo

O exercício da cidadania, sem dúvidas, passa pelo conhecimento das contas públicas, assim como o cumprimento de leis, como a de Acesso à Informação. O fato é que as leis muitas vezes são cumpridas apenas para que sanções não sejam aplicadas aos municípios, fugindo do objetivo maior que é da informação real das ações e gastos das prefeituras. A par disso, este trabalho consiste na análise o Portal da Transparência e das audiências públicas de prestações de contas quadrimestrais da administração municipal de Guarapuava – PR, no intuito de identificar os problemas com esses mecanismos e de como estes facilitam ou dificultam a participação cidadã. O método de pesquisa utilizado é de pesquisa qualitativa, com a análise do portal de transparência e pesquisa documental. Com isso, espera-se apontar as lacunas entre o acesso a dados pelos cidadãos e o apresentado pela administração municipal no que diz respeito a participação social e transparência e a discussão de um método que contemple minimamente a participação social no âmbito do município de Guarapuava, sendo este o objetivo geral desta pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: TRANSPARÊNCIA; ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; PARTICIPAÇÃO

Abstract

There is no doubt that the practice of citizenship passes through the knowledge of public accounts, as well as obedience to laws, such as the Law on Access to Information. The fact is that laws are only enforced so that sanctions are not applied to municipalities, avoiding the greater objective of real information on actions and expenses of municipalities. In addition, this work consists in analyzing the Transparency Portal and the public hearings of quarterly accounts rendering of Guarapuava - PR, in order to identify the problems with these mechanisms and how they facilitate or hinder citizen participation. The research method used is qualitative research, with the analysis of the portal of transparency and documentary research. With this, it is aimed to point out the gaps between access to data by citizens and that presented by the municipal administration regarding social participation and transparency and the discussion of a method that minimally contemplates social participation in the scope of the municipality of Guarapuava, being this the general objective of this research.

KEYWORDS: TRANSPARENCY; PUBLIC ADMINISTRATION; PARTICIPATION

Lista de ilustrações

Figura 1 – Slide 41 da Prestação de Contas 1º quadrimestre 2016. Fonte: Prefeitura Municipal de Guarapuava	28
Figura 2 – Demonstrativo por Secretarias. Fonte: Prefeitura Municipal de Guarapuava	28
Figura 3 – Tela inicial do Portal da Transparência do Município de Guarapuava	30
Figura 4 – http://www.guarapuava.pr.gov.br/portal-da-transparencia/prefeitura-municipal/	32
Figura 5 – http://www.guarapuava.pr.gov.br/portal-da-transparencia/prefeitura-municipal/orcamento/	32
Figura 6 – http://transparencia.guarapuava.pr.gov.br:2000/pronimtb/index.asp .	33
Figura 7 – http://transparencia.guarapuava.pr.gov.br:2000/pronimtb/index.asp?acao=3&item=3	33
Figura 8 – http://transparencia.guarapuava.pr.gov.br:2000/pronimtb/index.asp?acao=3&item=3	34
Figura 9 – http://transparencia.guarapuava.pr.gov.br:2000/pronimtb/index.asp?acao=3&item=3	34
Figura 10 – transparenciaguaruapuava.pr.gov.br:2000/pronimtb/inxdex.asp?acao=1&item=1	35
Figura 11 – http://transparencia.guarapuava.pr.gov.br:2000/pronimtb/index.asp?acao=3&item=3&visao=2&ano=2017&mesinicial=1&mesfinal=6&unidadegestora=0&programa=3	35
Figura 12 – http://www.guarapuava.pr.gov.br/portal-do-servidor/	37
Figura 13 – http://holerite.guarapuava.pr.gov.br:2000/portalservidor#/	38
Figura 14 – http://www.pmg.pr.gov.br/esocial/login.php	38
Figura 15 – http://www.guarapuava.pr.gov.br/portal-do-servidor/estatuto-do-servidor/	39
Figura 16 – http://www.guarapuava.pr.gov.br/portal-do-servidor/seguro-de-vida/	39
Figura 17 – http://www.pmg.pr.gov.br/atestado/	40
Figura 18 – http://www.pmg.pr.gov.br/legislacao/arquivos/2016/lei%202515%20-%20plano%20servidores%20da%20saude.pdf	40
Figura 19 – http://www.pmg.pr.gov.br/legislacao/arquivos/2016/lei%202516%20-%20plano%20servidores%20quadro%20geral.pdf	41

Lista de abreviaturas e siglas

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
OP	Orçamento Participativo
PPA	Plano Plurianual

Sumário

1	Introdução	11
2	A transparência em prefeituras do Brasil	14
2.1	– O Orçamento Participativo e o compromisso com a Gestão Transparente	16
3	Dos herdeiros do degredo aos herdeiros da política: O difícil ca- minho da participação e da transparência em Guarapuava	21
3.1	O difícil caminho	24
3.2	A transparência das Audiências Públicas	27
3.3	A Transparência via Portal	29
3.4	O Portal do Servidor	36
4	Notas Conclusivas	42
5	Referências	47

1 Introdução

A transparência das contas públicas é uma bandeira levantada por todos os partidos políticos, candidatos em campanha eleitoral e sociedade em geral, porém quando o gestor público está à frente da administração percebe que não é um trabalho fácil de ser executado, ou porque muitas vezes não sabe como fazer ou então porque não há interesse real em fazer. O que se percebe é que muitas leis obrigam a execução de políticas de participação social, ficando a cargo das prefeituras executá-las da forma com que entendem, o que nem sempre acontece de forma que facilite ao cidadão comum a compreensão destas.

Diante deste contexto, a discussão sobre o processo de gestão participativa não é uma novidade no campo da academia, sobretudo no que diz respeito à pesquisa sobre a participação de movimentos sociais e sociedade civil organizada na discussão, elaboração e aplicação de políticas públicas, bem como a sua efetividade.

Tal discussão perpassa também pelas casas legislativas federais, estaduais e municipais e a lei 12.527 de 2011 (Lei de Acesso à Informação) vem ao encontro do anseio por gestões públicas mais transparentes, democráticas e participativas. Esta lei fixou prazos para que Estados e Municípios adequassem os Portais da Transparência a fim de facilitar a informação das contas a todos os cidadãos com uma linguagem clara e inteligível.

Entretanto, vários municípios brasileiros, no intuito de cumprir a legislação a fim de evitar sanções por parte do Governo Federal e Tribunais de Contas, publicam balanços contábeis nas suas páginas de internet com dados técnicos e dificultam a compreensão dos gastos da prefeitura pela maioria dos cidadãos. Ao mesmo tempo, as audiências públicas de prestação de contas dos quadrimestres previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) pouco esclarecem, pois tem o mesmo caráter técnico, o que se configura como uma barreira ao acesso ao exercício da participação social.

Esse é o caso de Guarapuava. Pesquisas empíricas feitas em vários momentos demonstram que há falhas na forma de cumprimento das leis da transparência das contas públicas que, quando existem, dificultam o entendimento da população em geral, o que vai na contramão da legislação nacional e da Constituição Federal.

No município temos o caso de leis municipais que objetivavam maior transparência de ações e que ampliariam a participação e o acesso à informação por parte da população e que foram revogadas pouco tempo depois da publicação em Diário Oficial. Exemplo disso é a Lei 2082/2012 que previa que fossem publicados a semes-

tralmente os nomes e onde estavam lotados os cargos em comissão do município, a Lei 2052/2012 que tinha como objetivo a realização de audiência pública anterior ao decreto que reajusta a passagem de ônibus e a Lei 2082/2012 que prevê a publicação na íntegra de todos os projetos de lei em tramitação na Câmara Municipal em portal de internet. Esta última ainda vigora, porém nunca foi cumprida, o que há é a publicação da ordem do dia da sessão sem o inteiro teor dos projetos de lei.

Diante do exposto esta pesquisa tem como objetivo a análise dos processos e oportunidades de participação social no município de Guarapuava, a partir da análise do Portal da Transparência e dos balanços quadrimestrais de gestão municipal, bem como suas posturas para com a transparência pública e sua informação aos cidadãos. Para tanto, o método de pesquisa utilizado é de análise qualitativa de dados, pesquisa documental, análise de documentos (slides) exibidos nas audiências públicas e publicados na página da prefeitura municipal de Guarapuava, as quais são promovidas pela administração municipal, além da análise dos dados contidos no Portal da Transparência do município.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira contém um breve histórico sobre a produção bibliográfica acerca da transparência no Brasil. Nesta fase, a pesquisa documental se mostra fundamental e o assunto predominante é a participação social de várias formas, principalmente via Orçamento Participativo com suas diversas experiências.

Na segunda parte, a discussão contempla o município de Guarapuava e forma de administração praticada, faz-se um histórico curto da formação do município, das figuras ilustres da sua fundação (segundo a história oficial), das famílias que se alternam no poder local e de ensaios de leis que serviriam para dar mais transparência às contas do município. Neste momento, a pesquisa de autores locais que tem estudos sobre a organização política da cidade se tornou de grande valia.

Na parte final foi efetuada a análise do Portal da Transparência e das audiências públicas quadrimestrais de prestação de contas. Por último, apresenta-se a discussão de como seria uma administração que de fato contemple minimamente a participação e a informação no que diz respeito ao governo municipal de para além da legislação com base nos conceitos da pesquisa bibliográfica presente.

Por conclusão busca-se construir um projeto de administração que de fato contemple uma real participação popular e garanta o acesso à informação, para além, inclusive, das exigências legais acerca do assunto.

A posição social da elaboração deste trabalho não tem caráter de neutralidade, enquanto autora, assumo a o papel de historiadora, cientista social e militante política, filiada ao Partido dos Trabalhadores, atuei na assessoria do vereador Antenor Gomes

de Lima (PT) no final de 2004 e de 2008 a 2012, sendo que nesse momento vi a necessidade de aprofundar os estudos na área da administração pública, principalmente no município de Guarapuava. Mais tarde fiz parte da coordenação das campanhas à prefeitura de Guarapuava nas eleições de 2012 e 2016.

E nem poderia ser diferente, como já observava Michel de Certeau (1982), toda pesquisa tem seu lugar social, durante a atividade de pesquisa o autor afirma que a atividade de pesquisa histórica está inserida em um lugar, no qual de acordo com os interesses do historiador definirá o que pode vir a ser feito e o que não é permitido ser realizado.

Compreendendo que a informação sobre as contas públicas ultrapassa as previsões legais, sendo este um direito da população, este trabalho discute as formas que tais informações chegam aos cidadãos via poder público, sobretudo, via prefeituras municipais. O propósito desta pesquisa é o debate da necessidade de uma gestão pública transparente que propicie a participação da população na gestão, sobre como a administração das prefeituras poderá agir de forma que realmente facilite a compreensão das ações pelos munícipes e como um Portal da Transparência de fácil compreensão pode contribuir para o exercício pleno da participação.

2 A transparência em prefeituras do Brasil

A participação popular na administração pública é uma bandeira assumida por diversos movimentos e organizações sociais. Um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 que vem ao longo do tempo sendo aprimorado por diversas leis e decretos em todas as esferas de governo, algumas mais avançadas, outras menos, ainda é um tema que não se esgota pela publicação de leis em boletins oficiais.

Neste contexto, são inseridas diversas iniciativas a fim de instituir sistemas de gestão que contemplem a participação social. Diversos autores apontam que na história do Brasil, mais especificamente após a redemocratização do Estado Brasileiro, a participação começa a ser colocada em pauta, num contexto de ampliação da participação eleitoral.

SOUZA SANTOS (2002) em seus diversos estudos vinculados a teorias participativas da democracia argumenta que a

“participação ficou restrita a uma noção de esfera política entendida a partir da concepção hegemônica da democracia: a democracia representativa liberal” (p.113).

Ainda, propõe a construção de um novo “senso comum”, o qual deverá tentar ampliar espaços de ação política para além do Estado através do que denomina como “repolitização global da vida coletiva” como alternativa para ampliação de espaços de ação política para além do Estado.

Nesse sentido, para o autor, a participação marca as rupturas com a dinâmica do sistema dominante e que após o aprofundamento do processo de globalização a teoria hegemônica de democracia se coloca junto com as questões não resolvidas que “remetem ao debate da democracia representativa e da democracia participativa” (p. 50).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, SADER (2002) argumenta que

o mais significativo dessas experiências é a tentativa de levar a cabo uma reforma radical do Estado, fazendo da participação não apenas um elemento de maior transparência governamental, mas alavancar para a construção de um Estado, que suponha uma outra forma de relação entre governantes e governados, portanto, de cidadania e de democracia. (p.659)

Sobre este tema, PEREIRA (2007) faz um estudo sobre a participação popular, ou como coloca o autor, a “ausência dela ao longo dos 500 anos de existência do Brasil

colonizado e expropriado” (p. 16). Ao analisar o processo de inserção do Orçamento Participativo no município de Várzea Paulista, argumenta que a participação popular pode trazer mudanças no sentido de alterar a adesão nos processos participativos de um quadro de baixa para alta intensidade, já que esta, historicamente foi restringida aos “homens bons”, ficando a exclusão da participação das camadas populares destacada como uma das características mais significativas do período colonial.

Dessa forma,

Conceitos consagrados na política nacional como o “voto de cabresto” e “curral eleitoral” - para apresentar de forma impactante o significado da afirmação do mais amplo controle das elites ao processo político-administrativo – foram forjados nesse início de República. Nela, o “Coronelismo” e a “Política dos Governadores” garantiam o exercício exclusivo do poder pelos fazendeiros, particularmente os de São Paulo e Minas Gerais. Por intermédio dos cargos eletivos, eles participavam das decisões políticas e econômicas do país, não abrindo qualquer espaço para a participação popular. (p. 10)

Para o autor, a participação popular no Brasil é deficitária desde o início da colonização não sofrendo alterações significativas em nenhum período, mas sendo apenas rearranjadas de forma a sempre fazer com que os componentes das elites estivessem a frente das decisões políticas.

Pereira argumenta que

“é possível afirmar que nos primórdios da formação da sociedade brasileira e antes mesmo de qualquer tipo de governo no Brasil a exclusão da participação popular destaca-se como uma das características mais significativas desse período histórico da vida política nacional.” (p. 9)

Nesse sentido, BENIN; BENINI e NOVAES (2011) alegam que o atraso político e reiterados processos de práticas contrárias ao interesse público “não apenas persistem no cotidiano da gestão pública brasileira, como também se cristalizam na estrutura do Estado” e que os meios de comunicação e algumas perspectivas teóricas de inspiração neoclássica ou liberal desqualificam insistentemente a esfera pública que é percebida como “um lócus permeado por ineficiências”, pela “pequena política”, pelo “comodismo por parte dos servidores concursados (. . . .)” ou seja, “como sendo o principal obstáculo para o desenvolvimento das forças produtivas e bem-estar geral” (p. 240).

Nesse sentido, NUNES LEAL (1975) faz a discussão sobre o coronelismo como “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (p. 21). Resquícios deste sistema são percebidos nas eleições em Guarapauava (assim como em várias cidades e estados brasileiros) no que o autor denomina de “filhotismo”, onde as famílias da cidade se revezam nos espaços de disputa de poder, decidindo quem e onde atuarão, bem como

a forma com que exercitarão este poder, elementos que serão discutidos ao longo deste trabalho.

O senso comum diante do não cumprimento de um serviço público de qualidade e que atenda as demandas, aliado às velhas práticas coronelistas de troca de favores e do patrimonialismo do afetam a percepção da sociedade com relação ao Estado, o que impede de certa forma a criação do “novo senso comum” apontado por Souza Santos.

MOREIRA e MASCARENHAS (2011) destacam que a participação popular tem sido uma importante questão para análise sociológica. As autoras sublinham que a Constituição Federal de 1988 cria mecanismos formais de participação social nas três esferas de poder:

no legislativo, com as eleições, as consultas populares (referendo e plebiscito) e a iniciativa popular; no jurídico com o júri popular, a ação popular e a ação civil pública; e, no executivo, com a participação popular nas atividades de gestão das políticas públicas, responsáveis pela implementação de direitos sociais. (p. 202)

Nos anos seguintes, segundo as autoras, a publicação da CF 1988, ficaram evidentes fragilidades e contradições das experiências de participação, tendência que segue até meados dos anos 2000, quebrada com o advento dos governos populares num novo momento histórico.

“Vive-se o surgimento de novas experiências políticas com a ascensão de governos oriundos das classes populares (. . .) e o crescimento de espaços de participação em políticas públicas, como as experiências de orçamentos participativos”. (p. 203)

Nesse horizonte, a CF 1988 reordena os papéis com ênfase à municipalização, ao mesmo tempo que possibilitou a ampliação do espaço público permeado por conflitos e contradições como um espaço de estratégias de lutas e consensos sobre questões que interessam tanto a sociedade como ao poder público. Ou, como acentua DEMO (1988) entre “Estado e sociedade deve existir um confronto de tipo dialético”, onde os “dois lados se necessitam, mas igualmente se repelem”.

2.1 – O Orçamento Participativo e o compromisso com a Gestão Transparente

A participação social tem sido apresentada como estratégia de desenvolvimento de políticas públicas, principalmente as voltadas para o desenvolvimento local ou territorial. A participação pode, então, agir como fortalecedora da consciência crítica da população, o que ajuda na melhora contínua dos serviços oferecidos

Assim o OP começa a ser visto como uma experiência prática de contra hegemonia neoliberal e a participação popular porque

(. . .) procura reforçar o convencimento das massas sobre as formas e mecanismos de conquistas, ou seja, reafirmar às classes subalternas que o caminho para as conquistas é a participação nos processos legais de regulação, às eleições e os mecanismos formais de participação política institucionais. (p. 87.)

PONT (2000) ressalta que o OP “incentiva o crescimento da cidadania”, em que “as pessoas adquirem poderes conforme vão participando”, “são relações da sociedade e do Estado que podem ser alteradas pelo protagonismo dos agentes históricos” (p. 70).

Para CARVALHO (2009), essas experiências de governos e cidadãos não tem “vícios do paternalismo e do clientelismo porque mobiliza o cidadão. E o faz a nível local, onde a participação sempre foi mais frágil (. . .)”. Nessa perspectiva, o OP começa a ser difundido pelo Brasil e em alguns países pela América Latina e Europa.

Tais descrições e experiências de participação relatadas mostram a necessidade de um diálogo aberto entre governantes e governados, sobretudo na estrutura municipal, onde a vida política dos cidadãos acontece com maior intensidade. Num município de porte médio como Guarapuava, as relações entre detentores de cargos políticos e eleitores se dá cotidianamente a medida em que estes atores se encontram em espaços públicos.

Junto da bibliografia apresentada, podem ser citadas a legislação nacional sobre participação e transparência pública. Além da Constituição Federal de 1988, a Lei 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal, que vai além do controle de

§ 1º – A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º – A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, 1988)

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 também prevê mecanismos de participação, como plebiscitos e referendos, além do voto direto, obedecendo ao princípio da soberania popular. Resultado de um movimento de mobilização de trabalhadores/as e do povo na década de 1980, sendo chamada de constituição cidadã, por conter a garantia de uma série de direitos, ainda que alguns não estejam regulamentados, a CF 1988 traz novos elementos, nunca antes discutidos no que diz respeito à participação social, consolidando essa nova fase da recém redemocratizada política brasileira, momento que pode ser colocado com certeza como

(. . .) Fruto de intensas disputas por um novo regime político, o texto da carta conseguiu incorporar novos elementos culturais da participação social, permitindo uma “institucionalidade emergente” de espaços para a prática da democracia participativa, principalmente no que tange a organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas (SANTOS; AVRITZER, 2002; SOUZA, 2005.p. 8)

Por outro lado, a Carta Magna, que guia a elaboração das demais leis que regem os processos de transparência e participação, já sofreu inúmeras emendas desde a sua promulgação, seguindo num processo de desconfiguração no âmbito da garantia de direitos. Tal fator acentua-se ainda mais após o impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016. A partir daí ficou clara a evidência de que a CF vem sofrendo ataques de setores liberais representados por suas bancadas no Parlamento sob a cortina de combate à corrupção e eliminação de déficits orçamentários.

Já a Lei 101/2000¹ prevê a transparência total das contas dos entes federados e no Artigo 48-A, deixa claro a necessidade de disponibilidade a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a elaboração de planos, receitas e despesas:

“Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I)– incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II)– liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

¹ Mesmo tendo um caráter de ajuste neoliberal, devido a acordos do governo brasileiro com o FMI a partir dos anos 90, o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal oportunizou a sociedade o acompanhamento da execução do orçamento público, facilitando a detecção de irregularidades mediante o exercício do controle social, a qual veio a ser complementada pela lei 131/2004 (Lei da Transparência). A referida lei é utilizada neste trabalho como fonte de referência do processo de participação, já que esta prevê sanções aos executivos caso não cumpram as determinações de realização de audiências públicas ou demais mecanismos de publicidade de ações tomadas pelo Poder Executivo. Nesse sentido, os artigos desta lei utilizados são no intuito de discutir sobre a positividade no que diz respeito à obrigatoriedade da participação e publicidade de dados. Outras discussões acerca da aplicabilidade desta lei não estarão presentes neste trabalho

III)– adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A” (BRASIL. Lcp131/2009)

O Decreto 7185/2010, em consonância com a Constituição Federal e a Lei 101/2000, estabelece um padrão mínimo de qualidade para a transparência pública em todos os entes federados. O parágrafo segundo estabelece que as informações devem estar disponíveis de forma “pormenorizada sobre execução orçamentária e financeira”, no máximo até o primeiro dia útil da data do registro contábil. Ainda, no Artigo Sexto, deixa claro que o acesso aos cidadãos deverá ser de forma simplificada de forma que qualquer cidadão compreenda como e onde estão sendo aplicados os recursos públicos.

A partir destes estudos percebe-se que a legislação brasileira está em sintonia com as demandas por participação e transparência no cuidado com a aplicação de recursos e execução de políticas públicas. A experiência de OP, apresentada de forma breve nesta pesquisa demonstra que a vontade do gestor de colocar em prática de fato tais políticas, solidifica a participação e a compreensão dos municípios acerca da administração pública, não apenas pelo cumprimento da legislação, mas por um princípio de idoneidade administrativa, dando maior credibilidade às ações do governo.

Quando os instrumentos de controle e transparência são disponibilizados, melhora a participação e o interesse pela população com relação à cidade, que se sente parte desta não somente como meros eleitores, mas como participantes de um governo. Pelas experiências de OP estudadas é possível afirmar que a participação na elaboração e discussão de orçamento público eleva a estima dos municípios que passam a ser protagonistas na gestão compreendendo as prioridades. Ademais, evita o desperdício de recursos, combate a velha política da troca de favores por voto e, principalmente, leva os recursos públicos onde realmente são necessários.

Para GUADAGNIN (2011), a transparência traz uma aproximação entre estado e sociedade, tornando a relação entre estes mais democrática. A autora estabelece que três elementos básicos devem estar presentes para a efetivação desta aproximação: “publicidade, compreensibilidade das informações e a utilidade para as decisões” (p. 5). Assim, não basta apenas a divulgação das informações, mas que estas sejam apresentadas com uma linguagem compreensível de forma clara e ampla.

Este é o entendimento também de MARTINS e VÉSPOLI (2013) , que defendem que

Promover a transparência é dar condições de acesso a todas as informações sobre a gestão pública. Uma Administração Pública transparente é aquela que funciona de maneira aberta, sem nada às escondidas,

baseada em princípios éticos e democráticos em função da facilidade que têm os cidadãos em acessar informações públicas. (p. 94).

Portanto, o ato da transparência e conseqüentemente da participação da sociedade na tomada de decisões relativas às políticas públicas deve caracterizar todas as atividades dos agentes políticos, principalmente do poder executivo, de forma com que a sociedade compreenda o que é realizado e como é realizado, independente da legislação, mas como um ato de democracia e cuidado com o cidadão.

3 Dos herdeiros do degredo aos herdeiros da política: O difícil caminho da participação e da transparência em Guarapuava

Povoada a partir da carta régia de D. João VI, a Vila de Nossa Senhora de Belém que cresceu em torno da Matriz, os campos de Guarapuava por 50 anos serviram como área de degredo a ser cumprido na antiga “Prisão Atalaya”. Atualmente, Guarapuava é um município de porte médio da região centro-oeste do Paraná, é o maior em do estado em área territorial com mais de três mil quilômetros de extensão.

Localizado a 250 km da capital do estado, o município possui seis distritos administrativos e segundo dados constantes no caderno do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, tem uma população de 179.256 habitantes, tem no comércio a maior concentração de empregos, apesar de ser um grande produtor de soja. O orçamento do município em 2016 girou em torno de R\$ 294 milhões, que em sua maioria é originária de transferências correntes, principalmente da União, da mesma forma que boa parte dos municípios brasileiros.

Segundo estudos de SCHIMIDT e LOBODA (2011), Guarapuava teve um desenvolvimento típico das cidades de organização portuguesa; surge em torno de uma paróquia, depois freguesia, sendo promovida a município que logo tem suas ruas definidas a partir da instalação da Câmara Municipal, ao mesmo tempo que sua organização política gira em torno de personalidades, à época, o Padre Francisco Chagas que assumiu a freguesia de Belém.

AUGUSTO (2012) discute em seu trabalho sobre os grupos que articulam a “vida política” em Guarapuava e argumenta as decisões, não só de alianças eleitorais, mas as decisões referentes a administração pública são tomadas pelas famílias:

É possível afirmar que estes grupos têm grande força decisória (o tão importante poder de decidir o quê, quando e onde) e definem grande parte do que se executa ou se deixa executar em termos de políticas públicas no município. (p. 76)

O autor conclui o trabalho argumentando que a consolidação das famílias Carli, Silvestri e Mattos Leão é um importante elemento para o entendimento do comportamento dos eleitores de Guarapuava e que o não conhecimento da política partidária contribui para a dependência destes, principalmente em época eleitoral (p. 90). Este estudo nos auxilia a entender um pouco do porquê do conservadorismo político da cidade e a negação da participação e transparência das sucessivas administrações municipais.

No contexto de um município de cultura conservadora, principalmente nas

relações políticas, que desde a sua fundação não mudou muito da sua forma de “escolha” de suas lideranças é que se insere este trabalho. A breve consideração destes autores como introdução a este tópico tem a finalidade de traçar um perfil mínimo da população do município como mais uma tentativa de compreender como e porque os cidadãos na maioria das vezes ficam a margem das decisões políticas.

No que diz respeito ao funcionamento da administração pública, historicamente é possível constatar que poucas são as práticas que envolvem a participação direta dos cidadãos na formulação e na implementação de políticas públicas. As decisões sobre o que fazer e quando fazer as políticas públicas passam ao largo dos cidadãos que não vivem o dia a dia da gestão pública. O primeiro exemplo disso é a elaboração e execução dos últimos três PPAs do município.

O PPA - Plano Plurianual, que é um dos instrumentos de planejamento gestão de políticas públicas que estabelece as diretrizes, objetivos e metas relacionadas aos quatro futuros anos de governo e, segundo Paulo (2010) tem um papel fundamental, pois

(...) a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. De forma textual, a Carta Magna estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA. (...) (p. 172)

No caso de Guarapuava, os PPAs 2006 a 2009 e 2010 a 2013, o texto das leis são idênticos, pois o prefeito Fernando Ribas Carli (Partido Progressista) cumpria o segundo mandato, portanto, havia a intenção de continuidade na forma de administrar. O que chama a atenção em ambos, é que as prioridades estabelecidas sobre o que fazer em termos de políticas públicas é centralizada, partindo do Poder Executivo as alterações que estes julgam necessárias.

Já o PPA 2014 - 2017, em que o prefeito eleito é oposição ao antigo governo, tem parte da redação alterada, mas com a mesma essência de centralização das decisões pela administração municipal. Em seu artigo 2º, prevê que a

“exclusão ou alteração de programas [...], que a inclusão de novos programas serão propostos pelo Poder Executivo, através de Projeto de Lei de Revisão Plano ou Projeto de Lei específico”

Tal artigo está em consonância com a Lei 101/2000, porém autoriza que o Poder Executivo realize as alterações no PPA através da Lei Orçamentária Anual e créditos suplementares, inclusive extinguindo e/ou propondo programas de governo. Entretanto, em nenhuma das legislações prevê que as alterações propostas sejam feitas a partir de

consultas à população, ficando a cargo dos executivos locais que o fazem da maneira que convém.

Outro forma de planejamento, mas este anual, a LOA – Lei Orçamentária Anual, pode ser descrito também enquanto instrumento de planejamento de políticas e ações da administração pública. Nela, devem conter o orçamento anual tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. No caso dos estados e União, deve contemplar o orçamento dos três poderes. Neste estudo de caso sobre Guarapuava, pode-se afirmar que a LOA também é feita de forma “tradicional”, de e com apresentações à sociedade por meio de audiências públicas e publicação no portal da prefeitura e depois, tem o projeto original enviado pelo executivo emendado por vereadores de acordo com o que julgam necessário. Em nenhum dos momentos há de fato a consulta pública sobre em que devem ser a aplicação dos recursos.

No caso da LOA, em cumprimento a LC 101/2000, esta ainda conta com as audiências públicas trimestrais, mais a de apresentação da Lei, porém, a participação da comunidade é ínfima e o público presente se restringe apenas aos estudiosos do tema como sindicalistas, observadores e alguns representantes do Poder Legislativo.

As razões da baixa participação são listadas de acordo com cada ator social: para a administração municipal, promotora das audiências, o que há é a falta de interesse do público em saber a que pé anda o uso dos recursos públicos. Para a comunidade organizada, o existe falta de divulgação ou da realização de audiências em horário comercial, o que dificultaria a participação e para nós, o que há é um misto da falta de interesse de ambos os lados, agravado com a forma de condução das audiências, que se dá apenas na fala do técnico responsável pela contabilidade que se limita a apresentar os resultados dos programas e projetos a partir de dados contábeis.

Sobre este assunto, SOUSA SANTOS (2002) recorre a escritos de Norberto Bobbio, o qual justifica que o cidadão sabe que está abrindo mão do controle das atividades políticas dentro do Estado de bem-estar social em favor de burocracias públicas e privadas. Ou melhor, a participação se restringe apenas ao voto a cada dois anos, depois, as decisões são delegadas aos eleitos que num contexto de democracia representativa tem o dever de bem representar os cidadãos de forma tradicional na cultura política dos brasileiros.

Nos textos das Lei do PPA's citados acima, assim como da LOA 2016, fica clara que a forma de planejamento destas foi feito de forma tradicional e também se torna tradicional sua execução, o que leva a crer que esta foi elaborada apenas para cumprimento da LC 101/2000.

Ressalta-se que embora o Executivo local atual não esteja agindo de forma ilegal, a crítica deste trabalho consiste na negação da participação da comunidade

na elaboração e avaliação dos resultados a serem entregues ao Poder Legislativo anualmente conforme prevê a própria lei.

Ainda, em nenhum dos artigos das leis há a referência a consultas a população para a revisão e/ou modificação, apenas refere-se aos relatórios de execução do PPA para sejam encaminhados até o meio de abril de cada ano, o qual é elaborado pela própria administração. No caso da LOA, a única forma de controle da população são as já referidas audiências públicas.

Por outro lado, os valores socioculturais que levaram a história política da cidade a uma construção conservadora de poder devem ser levados em conta neste trabalho. Para BRAGA (1998), a consolidação histórica de um Estado autoritário, levou a um quadro de deterioração do aparelho administrativo, “desarticulando assim a sociedade civil”, dificultando assim a construção da cidadania.

Num estudo sobre os grupos políticos de Guarapuava, SILVA e AUGUSTO (2007) investigam o porquê de Guarapuava ser chamada de cidade conservadora e discorrem sobre o que denominam de “redes sociais de poder”, o qual pode auxiliar na justificativa pela falta de interesse pela política da população como um todo.

Para os autores,

(...) é perceptível que as estratégias eleitorais dos grupos de poder, conjuntamente aos partidos políticos, ocasionam um efetivo controle da decisão do voto a partir da consolidação da identificação pessoal nos eleitores. Esta identificação com “nomes” e candidatos, permite a cada novo pleito eleitoral, ocasionar o sucesso eleitoral destes grupos de poder e assim, estabelecendo um continuismo na política partidária. (p. 72)

Assim, a forma de administração praticada é simplesmente para manutenção do poder político, hipótese que norteia esta pesquisa, que é reforçada pelos estudos de Silva e Augusto e pela revogação de leis que permitiriam maior controle social sobre os recursos públicos.

A política arcaica que utiliza do próprio contexto local e das inabilidades nativas para se perpetuar se mostra claramente nos sucessivos processos eleitorais em que predomina o “filhotismo” e/ou o apadrinhamento político agravado pelo voto comprado e logo depois na forma de condução da administração municipal tanto no poder executivo quanto no legislativo que elabora e executa as políticas de forma que beneficiem os próprios detentores dos cargos eletivos.

3.1 O difícil caminho

A prestação de serviços públicos com o controle direto da sociedade, destinatária destes serviços vai contra um projeto de governo de viés neoliberal. Conforme observam autores como SADER (2002), que afirma que a participação se trata de “reformular a relação dos governos com a cidadania” e SOUZA SANTOS (2002) que propõe o “novo senso comum”, o que nos leva a concluir que estabelecer uma política de participação não se torna impossível, tendo em vista que já foi aplicado. Frisa-se que a concepção neoliberal de administração pública tem preferência por um tipo de democracia que centralize o poder e a administração financeira em detrimento da maior participação popular e da descentralização política – a democracia representativa.

O que se percebe analisando o caso de Guarapuava é que os governos municipais parecem agir na contramão da crescente demanda da população em ser ouvida e ter o direito à informação clara sobre os atos, principalmente do Poder Executivo. Exemplo disso são três projetos de lei de autoria do vereador Antenor Gomes de Lima, que foi vereador pelo Partido dos Trabalhadores por três mandatos, sendo o primeiro de 1996 a 2000, o segundo de 2000 a 2004 e cumpriu seu último mandato de 2009 a 2012.

O primeiro é a Lei 2028/2012, que previa a divulgação via *internet* da íntegra dos projetos de lei e requerimentos que tramitam na Câmara Municipal de Guarapuava a partir do momento em que são protocolados na secretaria da casa. Visando transparência nas ações do Poder Legislativo, essa lei ainda está em vigor, entretanto, o que se vê acessando a página da Câmara Municipal é a publicação da ordem do dia das sessões plenárias que contém apenas a numeração dos projetos de lei e trechos de suas súmulas sem maiores explicações sobre a pauta das sessões.

A segunda é Lei 2054/2012, que previa a realização de audiências públicas anterior ao decreto que reajustava a passagem do transporte coletivo. Esta lei também vigora, porém nunca foi cumprida e por este motivo, o Movimento Passe Livre chegou a entrar com uma ação no Ministério Público para o cumprimento da mesma. Após as manifestações do movimento, a lei foi objeto de uma ação no Tribunal de Justiça do Paraná e sofreu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº. 1.081.628-7) pedida pela FEPASC – Federação das Empresas de Transporte de Passageiros dos Estados do Paraná Santa Catarina com o argumento de que feria a separação entre os poderes. Tal ação foi julgada procedente e o município não recorreu da decisão.

A terceira é a Lei 2082/2012, que determinava a publicação semestral dos ocupantes de cargos em comissão do município, determinando o nome do servidor e a lotação deste. Esta lei teve vigora de 10 de dezembro de 2012 a 26 de novembro de 2013, quando passou a vigorar a Lei 2200/2013 (Portal do Servidor) e se foi cumprida em algum momento, não foi encontrado nenhum registro durante a elaboração desta pesquisa. O Portal do Servidor, por representar um instrumento de transparência

também será pertinentemente analisado neste trabalho.

Os três Projetos de Lei apresentados pelo vereador à época eram aprovados pelas comissões e ao passar pelas votações nas sessões eram aprovados em primeiro turno e rejeitados em segundo pelos mesmos vereadores. Os dois projetos que viraram leis foram reapresentados pelo vereador e aprovados no final dos mandatos em 2012, pode-se dizer que como uma manobra política, já que o prefeito da época, Luiz Fernando Ribas Carli (PP) não elegeu seu sucessor, que ficou em terceiro lugar no pleito eleitoral de 2012. Assim sendo, o mesmo liberou sua bancada de apoio para que aprovassem os projetos que a mesma havia rejeitado e que o vereador Antenor (que não fazia parte da bancada de governo) aproveitou deste momento para reapresentação dos projetos que haviam sido rejeitados em anos anteriores.

O comportamento da bancada governista ao rejeitar e depois aprovar os mesmos projetos mostrou claramente que o objetivo era atender aos interesses do prefeito que pretendia criar dificuldades para o novo eleito, seu adversário político e não propriamente criar mecanismos de fiscalização por parte da população.

Tais fatos evidenciam o caminho tortuoso na construção de uma democracia participativa em Guarapuava. Se nos poderes Legislativo e Executivo algumas leis não são cumpridas é notório que não há de fato o interesse do poder público municipal em realizar a gestão transparente para além do cumprimento da Lei 101/2000.

Num estudo sobre a gestão descentralizada e participativa na Assistência Social, BUENO observa que em Guarapuava há

“a ausência de distinção entre esfera pública e privada representada por traços patrimonialistas, onde os interesses particulares dos detentores de poder se contrapõem aos interesses coletivos”. (p.9)

Em outras palavras, o novo, a nova forma de conceber o público é podada de forma que os interesses de quem está no poder sejam intocados, o que pode ser encarado como uma “concepção hegemônica de democracia como prática restrita de formação de governos”. (SOUSA SANTOS, 2002, p. 52).

Neste sentido, vale aqui lembrar que BOBBIO (1987) escreve sobre a dicotomia entre o público e o privado, frisando que a esfera entre o público e o privado assume uma relação de coordenação entre iguais, num contrato social que rege como serão os termos dessa dicotomia. Indubitavelmente, tais teorias mostram-se aplicáveis ao estudo de um município como Guarapuava, as continuidades das práticas de manutenção do poder são notórias, dificultando o acesso à informação e logo à cidadania pela maioria da população que não está envolvida diretamente com a vida política da cidade.

3.2 A transparência das Audiências Públicas

O “novo senso comum” proposto por Sousa Santos sem dúvidas passa pelo conhecimento da população com relação às ações de seus governantes. Analogamente, as Audiências Públicas fazem parte do caminho para estabelecer essa nova forma de democracia participativa.

Conforme KAUCHAJKE (2008),

a audiência pública consiste em mecanismo de publicização e transparência dos atos do Estado que, por outro lado, permite aos representantes da sociedade civil exercer o controle da Administração Pública e, por outro lado, possibilita aos representantes do Estado obter legitimidade para suas ações. (p. 79)

A via de mão dupla que significa a realização de audiências públicas sem dúvidas, ocupa um importante papel no arranjo das políticas públicas. Pode-se afirmar que a democracia participativa anda junto com a cidadania e com as oportunidades de participação que os governos propiciam aos cidadãos na interação dessas audiências.

Por outro lado, DAGNINO (2002) aponta que os interesses do Estado neoliberal não estão em sintonia com os interesses da democracia participativa, que estes caminhem em direções antagônicas num conflito que denomina de “confluência perversa”. A perversidade do Estado se dá quando este se encolhe no que diz respeito às suas responsabilidades sociais, neste caso, o discurso prega a participação e a cidadania, porém apenas de forma consultiva no que tange os atos do Poder Executivo.

Ou nas palavras da autora,

A definição ampla de projeto político que estamos utilizando aqui definitivamente inclui as visões elitistas da política (e da democracia) que permeiam nosso universo cultural, bem como a crença no predomínio de uma razão tecnocrática que, em última instância, é antitética em relação à expansão dos espaços públicos e à participação da sociedade civil. (p. 288)

Ademais, para a autora, o formato de democracia representativa favorece a despolitização da sociedade e conseqüentemente, a “confluência perversa” imposta pelo estado quando se utiliza de linguagem inadequada ou na exigência de conhecimentos específicos para a participação em conselhos gestores, por exemplo.

No caso das Audiências Públicas de apresentação de resultados de quadrimestre em Guarapuava, se verifica a que a utilização de termos técnicos é recorrente, não só nas palavras do responsável pela apresentação, mas também nos slides que ficam disponíveis para consulta no Portal da Prefeitura:



Figura 1 – Slide 41 da Prestação de Contas 1º quadrimestre 2016. Fonte: Prefeitura Municipal de Guarapuava

DESPESA POR SECRETARIA – Jan/Abr

SECRETARIA / FUNDOS / FUNDAÇÕES	VALOR	%
Executiva	590.727,96	0,56
Ouvidoria	90.185,52	0,08
Administração	6.254.475,82	5,89
Finanças	4.452.686,40	4,19
Educação e Cultura	32.167.893,57	30,27
Esportes	973.274,30	0,92
Saúde (com repasse ao CISGAP = 2.570.000,00)	30.322.690,55	28,53
Obras e Serviços Urbanos	22.534.855,78	21,20
Indústria e Comércio	538.984,52	0,51
Habitação e Urbanismo	1.275.475,03	1,20
Agricultura	848.739,32	0,80
Procuradoria	782.300,63	0,74
Assistência Social	2.577.133,22	2,43
Meio Ambiente e Des. Florestal	1.278.629,10	1,20
Planejamento	121.842,40	0,11
Turismo	58.296,94	0,05
Trânsito	550.215,32	0,52
Políticas para Mulheres	224.439,03	0,21
Comunicação Social	628.936,13	0,59
T O T A L	106.271.781,54	100%

Figura 2 – Demonstrativo por Secretarias. Fonte: Prefeitura Municipal de Guarapuava

Nota-se que mesmo para a participação nas audiências públicas ou para consulta posterior aos materiais é necessário conhecimento dos termos técnicos utilizados no âmbito da gestão pública, o que afasta o cidadão comum das audiências, fazendo com que simplesmente seja realizada a audiência apenas para o cumprimento da legislação, sendo que a população neste cenário é meramente coadjuvante.

A apresentação dos demonstrativos é realizada por uma técnica lotada na Secretaria de Administração, a qual nem sempre consegue responder as questões de ordem prática que eventualmente podem surgir. Nesse sentido FAORO (1984) discute a figura do funcionário público como sendo apenas a “sombra real” dentro de um sistema que se desenvolve num Estado pré-liberal “que não admite a fortaleza dos direitos individuais, armados contra o despotismo e o arbítrio”

Na representação das duas telas é possível observar a que a forma de condução da audiência pública despolitiza, confunde. Por mais que os dados estejam colocados por secretarias estejam colocados, na audiência exemplificada não houve o esmiuçamento das despesas de forma clara, detalhada e de forma que os cidadãos que não vivem o cotidiano da administração das contas públicas consiga compreender a prestação de contas. Ademais, a baixa participação (menos de 30 pessoas, incluindo vereadores e assessoria) demonstra que a forma de divulgação e condução da administração desinteressa a comunidade, que por sua vez, somente delega o poder de decisão aos eleitos, numa forma de manutenção de poder simulado como exemplo de democracia forçada pelo cumprimento de legislação específica.

Sendo assim se vê a perversidade do Estado, agora com uma configuração neoliberal, que tem em sua gênese uma concepção elitista de democracia e que está presente nas administrações municipais, a prática da participação e o acesso a informações se dá para poucos, numa participação/informação/prestação de contas apenas de caráter informativo, necessário ao administrador que não quer ter suas contas reprovadas pelos Tribunais de Contas.

Essa forma de governo concebida pelo estado neoliberal e reforçada pelo patrimonialismo traz perdas a população que não consegue exercer seu papel de fiscalizador da utilização dos recursos públicos ao mesmo tempo que induz a falta de interesse na participação das audiências públicas, reforçando uma relação social e política conservadora que é inerente á historia política do Brasil. Assim traços do conservadorismo da formação social brasileira se manifestam no presente de forma sutil travestida de democracia.

3.3 A Transparência via Portal

Outro caminho que pode auxiliar na fiscalização são os Portais da Transparên-

cia. Este instrumento tem sua importância ampliada por representar aos cidadãos o conhecimento dos gastos executados pelo poder público em tempo real, diferentemente das audiências de prestação de contas que acontecem a cada quatro meses. Segundo a legislação, os Portais da Transparência devem ser intuitivos e de fácil acesso a fim de que toda e qualquer pessoa com conhecimentos básicos de internet possa acessar.

MARTINS e VÉSPOLI (2013) estudam os Portais da Transparência como ferramenta para o exercício da cidadania e neste sentido argumentam que “cidadão consciente e informado” é o cidadão que “faz valer seus direitos e cumpre seus deveres” e ressaltam que

(...) o Portal da Transparência assume a importância sobre seu papel de informador para que se cumpra a cidadania, através da informação ganha, e, por conseqüência, o desenvolvimento no esteio desta mesma cidadania. Cidadão consciente e informado, cidadão que faz valer seus direitos e cumpre seus deveres.

Como já especificado, o objeto deste trabalho é o Portal da Transparência de Guarapuava vinculado a página da internet da Prefeitura Municipal. Na apresentação da página há uma descrição do que é e para que serve, além de disponibilizar *links* para pesquisas em áreas separadas:

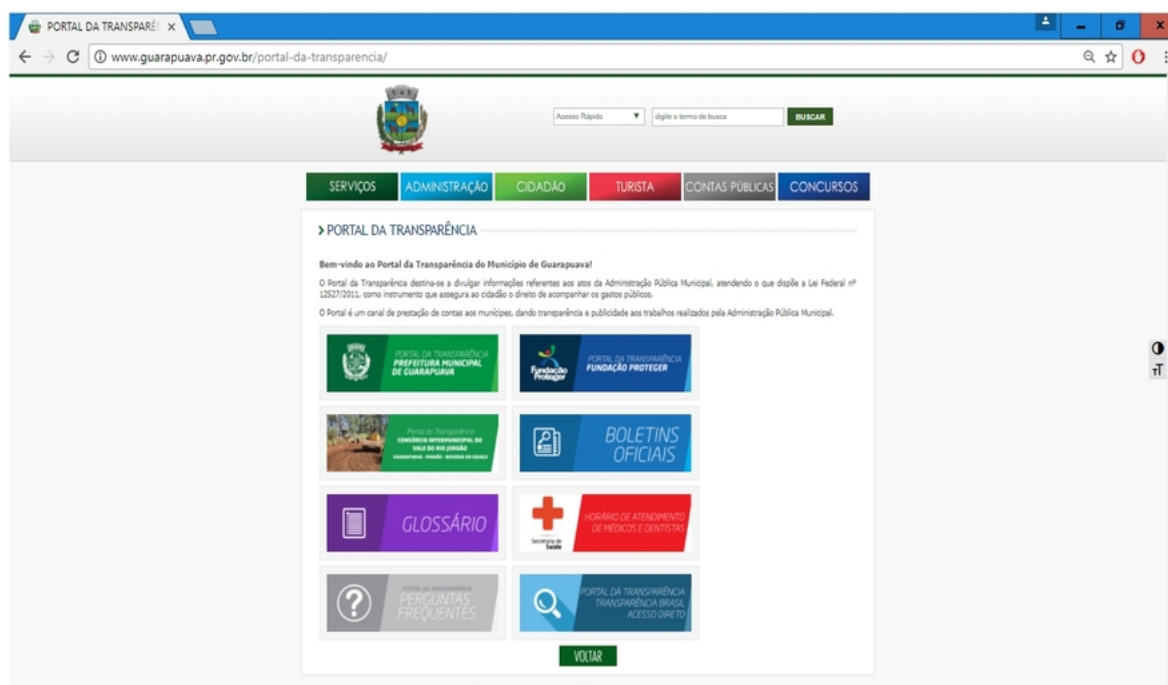


Figura 3 – Tela inicial do Portal da Transparência do Município de Guarapuava
<http://www.guarapuava.pr.gov.br/portal-da-transparencia/>

O site contém *links* que abrem para a pesquisa nas seguintes abas:

- *Portal da Transparência do Município de Guarapuava*

- *Portal da Transparência Consócio Intermunicipal Vale do Rio Jordão – Guarapuava – Pinhão – Reserva do Iguaçu*
- *Glossário*
- *Portal da Transparência Perguntas freqüentes*
- *Portal da Transparência Fundação Proteger*
- *Boletins Oficiais*
- *Horário de Atendimento de Médicos e Dentistas*
- *Portal da Transparência Brasil Acesso Direto*

Ao clicar na aba do “*Portal da Transparência do Município de Guarapuava*”, abre-se uma nova página, com novas abas, a saber:

- *Aba “Administração”*: Editais de Licitação da Prefeitura Municipal e Fundação Proteger a partir do ano de 2013;
- *Aba “Consulta Diárias e adiantamento de viagens”* a partir de 2013 até 2016;
- *Aba “Geral”*: organograma administrativo, leis e atos, contratos e formulários para pedido de informações;
- *Aba “Orçamento”*: Despesas e receitas, consultas de notas fiscais, leis (PPA, PPP, LOA), slides utilizados em audiências públicas, convênios, demonstrativo de receitas e despesas do FUNDEB, relação de custos atualizada por quadrimestre;
- *Aba “Pessoal”*: Quadro de salários, relação de servidores, cargos, lotação, da administração direta e indireta, dentre outros itens;
- *Aba “Mais Informações”*: relação de estagiários, beneficiários do Bolsa Família e horário de atendimento de médicos e dentistas.

Na sequência, a reprodução das telas necessárias para se chegar a pesquisa desejada após a escolha da primeira tela representada na figura 3, aqui didaticamente numeradas a partir do número 2:

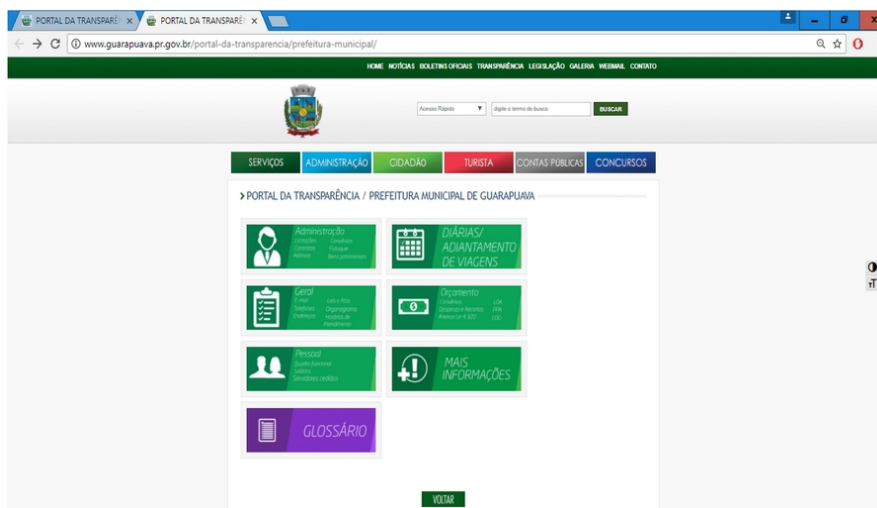


Figura 4 – Tela 02

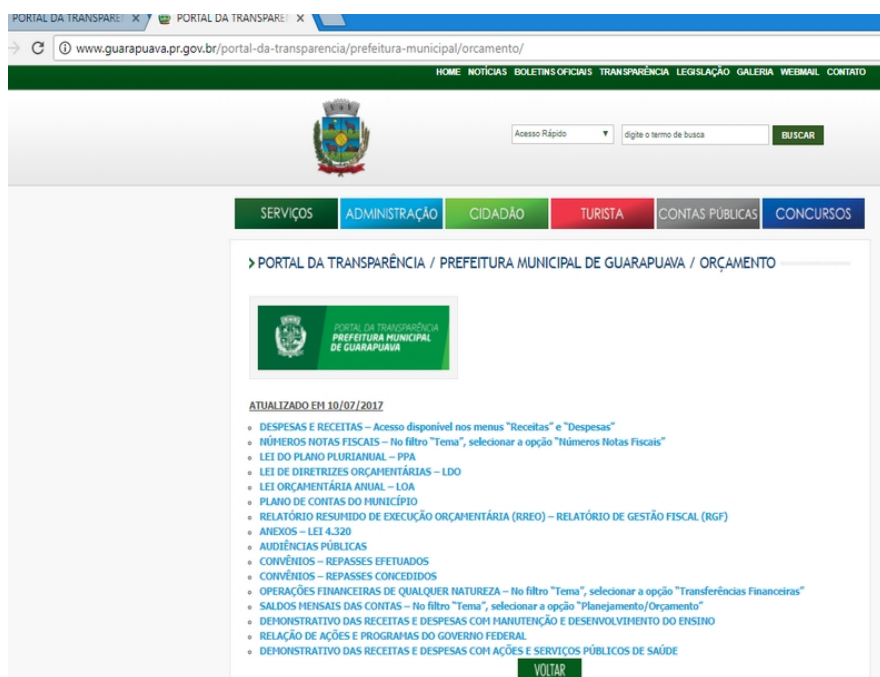


Figura 5 – Tela 02

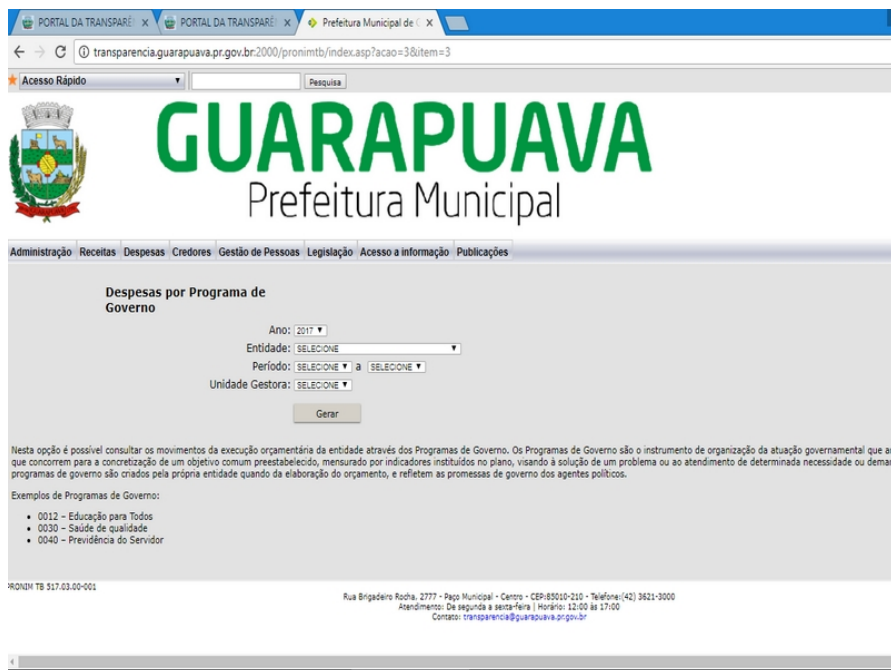


Figura 6 – Tela 03

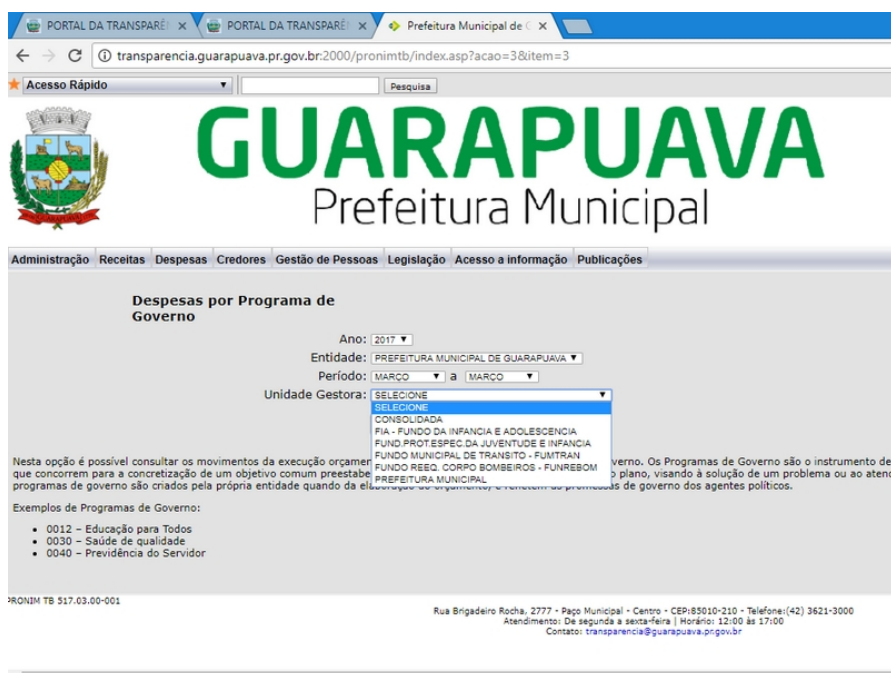


Figura 7 – Figura 7: Tela 04

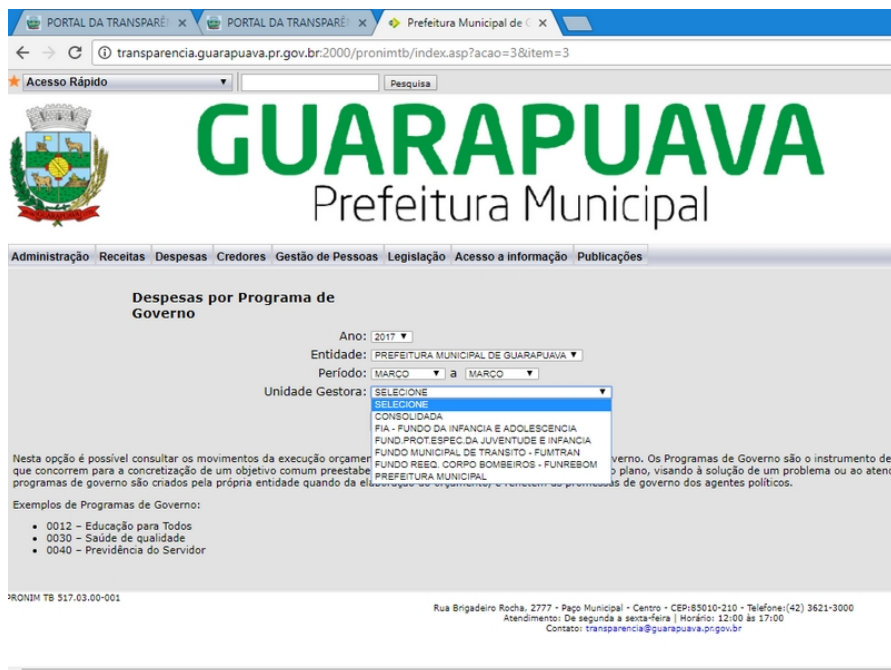


Figura 8 – Tela 05

The screenshot displays a detailed table of expenses for the month of March. The table is titled 'Despesas por Programa de Governo' and includes columns for 'Descrição', 'Acumulado até o Período - Dotação Inicial', 'Acumulado até o Período - Créditos Adicionais/Reduções', 'Acumulado até o Período - Dotação Atualizada', 'No Período - Valor Empenhado', 'Valor Em Liquidação', 'No Período - Valor Liquidado', and 'No Período - Valor Pago'. The table lists various categories such as 'APRENDIZ E EDUCAR COM QUALIDADE', 'CIDADANIA E INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS', 'FORTALECIMENTO DOS DIREITOS E AUTONOMIAS DAS MULHERES', 'GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO', 'GESTÃO DA EDUCAÇÃO', 'GESTÃO DA PRODUÇÃO', 'GESTÃO DA SECRETARIA DE COMUNICACÃO SOCIAL', 'GESTÃO DA SECRETARIA EDUCATIVA', 'GESTÃO DE FINANÇAS', 'GESTÃO DE FUNDAMENTO', 'GESTÃO DO TRÂNSITO', 'GUARAPUAVA COOPETIVA', 'GUARAPUAVA EM DESENVOLVIMENTO', 'GUARAPUAVA MAIS SUSTENTÁVEL', 'MOBILAR SEM GUARAPUAVA', 'VIGIA ATIVA', 'VIGIA COM SAÚDE', 'VIGIA RURAL', 'VIGIAR E CONHECER GUARAPUAVA', and 'VIVER E VALORIZAR A CULTURA'. Each row provides numerical values in Brazilian Reals (R\$).

Descrição	Acumulado até o Período - Dotação Inicial	Acumulado até o Período - Créditos Adicionais/Reduções	Acumulado até o Período - Dotação Atualizada	No Período - Valor Empenhado	Valor Em Liquidação	No Período - Valor Liquidado	No Período - Valor Pago
APRENDIZ E EDUCAR COM QUALIDADE	R\$ 104.351.448,00	R\$ 463.043,87	R\$ 104.814.491,87	R\$ 8.028.875,61	R\$ 0,00	R\$ 7.672.899,40	R\$ 7.769.252,88
CIDADANIA E INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	R\$ 8.792.098,00	R\$ 7.181,25	R\$ 8.799.279,25	R\$ 8.038.732,43	R\$ 0,00	R\$ 7.670.892,08	R\$ 7.521.183,88
FORTALECIMENTO DOS DIREITOS E AUTONOMIAS DAS MULHERES	R\$ 680.000,00	R\$ 170.903,14	R\$ 850.903,14	R\$ 850.394,48	R\$ 0,00	R\$ 54.826,48	R\$ 55.827,29
GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO	R\$ 65.000.000,00	R\$ 0,00	R\$ 65.000.000,00	R\$ 3.386.543,37	R\$ 0,00	R\$ 4.402.823,46	R\$ 4.407.986,59
GESTÃO DA EDUCAÇÃO	R\$ 300.000,00	R\$ 0,00	R\$ 300.000,00	R\$ 25.396,43	R\$ 0,00	R\$ 24.149,44	R\$ 23.472,61
GESTÃO DA PRODUÇÃO	R\$ 2.802.800,00	R\$ 0,00	R\$ 2.802.800,00	R\$ 156.780,08	R\$ 0,00	R\$ 155.943,50	R\$ 156.441,75
GESTÃO DA SECRETARIA DE COMUNICACÃO SOCIAL	R\$ 2.500.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 139.759,67	R\$ 0,00	R\$ 132.194,99	R\$ 132.254,16
GESTÃO DA SECRETARIA EDUCATIVA	R\$ 2.100.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.100.000,00	R\$ 133.000,96	R\$ 0,00	R\$ 123.118,52	R\$ 126.629,18
GESTÃO DE FINANÇAS	R\$ 17.537.000,00	R\$ 0,00	R\$ 17.537.000,00	R\$ 1.236.159,75	R\$ 386.969,84	R\$ 1.186.276,64	R\$ 1.185.597,69
GESTÃO DE FUNDAMENTO	R\$ 470.000,00	R\$ 0,00	R\$ 470.000,00	R\$ 2.816,76	R\$ 0,00	R\$ 11.410,79	R\$ 12.244,82
GESTÃO DO TRÂNSITO	R\$ 2.900.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.900.000,00	R\$ 516.526,41	R\$ 0,00	R\$ 516.526,41	R\$ 510.682,49
GUARAPUAVA COOPETIVA	R\$ 2.400.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.400.000,00	R\$ 100.209,40	R\$ 0,00	R\$ 103.709,63	R\$ 115.707,41
GUARAPUAVA EM DESENVOLVIMENTO	R\$ 43.369.677,00	R\$ 385.681,83	R\$ 43.755.358,83	R\$ 3.062.871,85	R\$ 0,00	R\$ 2.742.275,64	R\$ 2.824.725,00
GUARAPUAVA MAIS SUSTENTÁVEL	R\$ 5.378.500,00	R\$ 27.409,97	R\$ 5.405.909,97	R\$ 315.728,23	R\$ 0,00	R\$ 221.768,14	R\$ 267.888,87
MOBILAR SEM GUARAPUAVA	R\$ 3.524.500,00	R\$ 1.555.804,31	R\$ 4.979.304,31	R\$ 705.479,71	R\$ 0,00	R\$ 397.866,79	R\$ 433.526,30
VIGIA ATIVA	R\$ 4.001.500,00	R\$ 377.485,92	R\$ 4.378.985,92	R\$ 352.980,89	R\$ 0,00	R\$ 344.871,42	R\$ 348.860,49
VIGIA COM SAÚDE	R\$ 88.071.180,00	R\$ 3.742.000,38	R\$ 91.813.180,38	R\$ 8.842.459,35	R\$ 0,00	R\$ 8.225.912,69	R\$ 8.294.421,35
VIGIA RURAL	R\$ 3.600.000,00	R\$ 99.799,83	R\$ 3.699.799,83	R\$ 402.144,51	R\$ 0,00	R\$ 157.420,81	R\$ 176.176,52
VIGIAR E CONHECER GUARAPUAVA	R\$ 1.000.000,00	R\$ 0,00	R\$ 1.000.000,00	R\$ 4.679,32	R\$ 0,00	R\$ 4.864,72	R\$ 4.769,85
VIVER E VALORIZAR A CULTURA	R\$ 2.622.000,00	R\$ 0,00	R\$ 2.622.000,00	R\$ 106.113,03	R\$ 0,00	R\$ 137.321,77	R\$ 138.329,95

Figura 9 – Tela 06

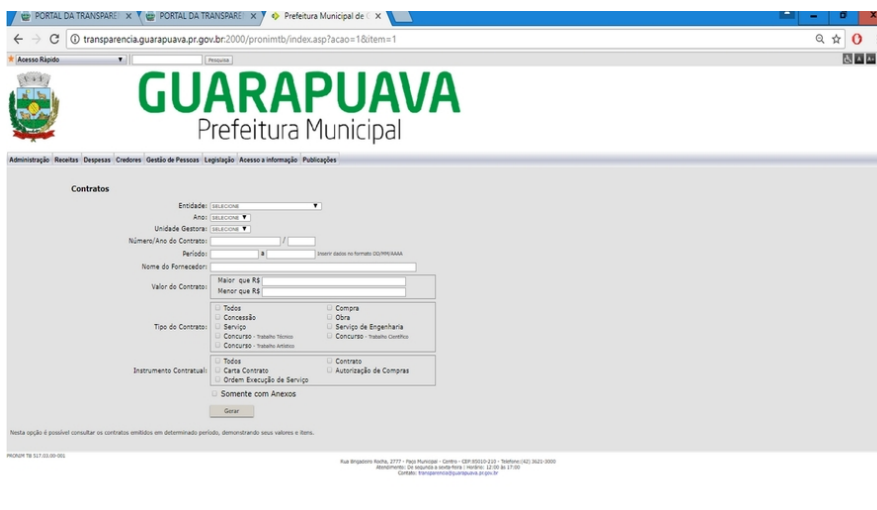


Figura 10 – Tela 09

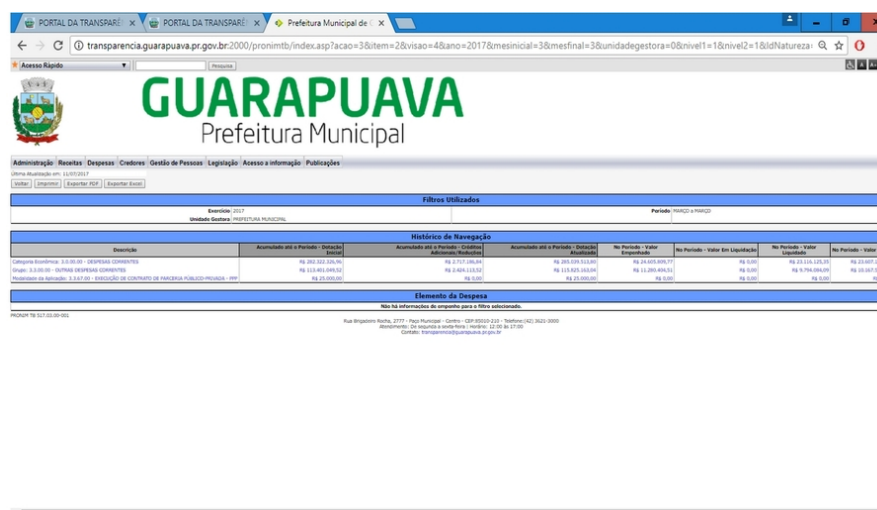


Figura 11 – Tela 10

Mesmo depois de navegar por dez telas após a tela inicial do Portal da Transparência, a pesquisa não obteve o resultado esperado, apenas na tela de número 6 aparece a opção para consulta de “Obras e Instalações” (figura 9) e nas seguintes, o que deveriam ser os detalhamentos há apenas a menção a valores, nas últimas linhas da tabela. No item “4.90.51 – Obras e Instalações” existe a menção de um valor de R\$ 430.665,56 (na terceira parte do quadro). Clicando no que deveria ser um *link* para especificação da aplicação deste valor, a navegação é direcionada ao *link* anterior.

Por mais que contenha os elementos previstos na legislação, ao não permitir que a navegação avance, o Portal deixa a desejar, pois não permite que os cidadãos de modo geral tomem conhecimento de políticas que os atinge diretamente, ferindo assim, o princípio da transparência ao não coloca de forma compreensível a execução orçamentária do município, se tornando um obstáculo à fiscalização e controle pela população.

CRUZ *et.all* (2010) discutem a utilização da internet com ferramenta de difusão de informações e no sentido de que a transparência deve caracterizar todas as atividades de modo que a sociedade compreenda o que tem sido realizado. Porém, argumentam que em muitos casos

“pode-se afirmar que os agentes políticos sejam incentivados a manter em sigilo alguns aspectos em benefício de determinados segmentos sociais ou econômicos com a intenção de obter apoio e voto nas próximas eleições (...)” (pp. 3-4).

Tendo em vista que a transparência é, portanto, o que permite a qualquer cidadão saber onde e porque o dinheiro público está sendo gasto, torna-se importante registrar que o conceito de transparência pública é muito mais abrangente que o de publicidade, uma vez que o simples ato de tornar público algum documento governamental não implica necessariamente em tornar transparente a ação do governo através desta publicidade, pois que a transparência requer uma linguagem acessível, de fácil compreensão para qualquer cidadão, diferentemente da disponibilizada através de documentos públicos com termos técnicos.

RODRIGUES (2011) aponta que

o conhecimento do portal da transparência e dos dados acerca dos recursos públicos por parte do cidadão poderá levá-lo à direta participação, ou mesmo imposição, do correto destino dos investimentos nas áreas realmente necessárias como forma de suprir suas emergências sociais. Conhecer dos recursos e cuidar para que eles cheguem em seu destino condiz com a efetiva utilização do poder do povo para o povo (p. 8)

Outro fator que se percebe na análise das telas é que o *website* da transparência das contas de Guarapuava contém uma linguagem diferenciada, permeada de termos técnicos que dificultam o entendimento de cidadãos que não tem um nível de conhecimento ou capacitação que propicie o entendimento do conteúdo exposto, indo assim na contramão do disposto na legislação já comentada neste trabalho.

3.4 O Portal do Servidor

O Portal do Servidor instituído pela Lei 2200/2013 e que substitui a Lei 2082/2012 tem em sua súmula a descrição de que serve como instrumento que regulamenta

os artigos 3º, 7º e 8º da Lei nº. 12.257/2011-Lei do Acesso à Informação, no que concerne à divulgação e informações relativas aos cargos e remuneração dos servidores públicos municipais e institui o Portal do Servidor Público Municipal.

No texto da lei, está claro no seu Artigo 3 o objetivo central do Portal do Servidor: informar sobre quem são e a lotação dos servidores públicos municipais com objetividade, incluindo aí os servidores ocupantes de cargos em comissão de todos os escalões:

Art.3º. Para dar plena execução à presente Lei fica criado na página pública da Prefeitura Municipal de Guarapuava, www.guarapuava.pr.gov.br, na rede mundial de computadores-internet, mediante aba com link de acesso, o Portal do Servidor Público Municipal de Guarapuava, comumente chamado de Portal do Servidor, com a finalidade de disponibilizar mensalmente, no mínimo as seguintes informações dos servidores públicos municipais ativos, inativos ou pensionistas:

- I. o número de matrícula;
- II. o nome completo;
- III. o cargo que ocupa, quer seja efetivo, comissionado ou eletivo;
- IV. o nível na carreira;
- V. o local de trabalho;
- VI. a remuneração, subsídio, pensão ou proventos.

Ainda, a referida lei prevê que sejam colocados *links* para acesso às informações de interesse público mediante chave de acesso via cadastro de pessoa física do requerente, que terá informações detalhadas de nome, lotação, remuneração e regime de contratação dos servidores que pesquisar, dentre outras informações.

Todavia, o Portal do Servidor possui apenas uma tela de acesso restrito aos servidores públicos, não havendo nenhum *link* para cadastro de pessoas físicas, a exceção dos servidores públicos:

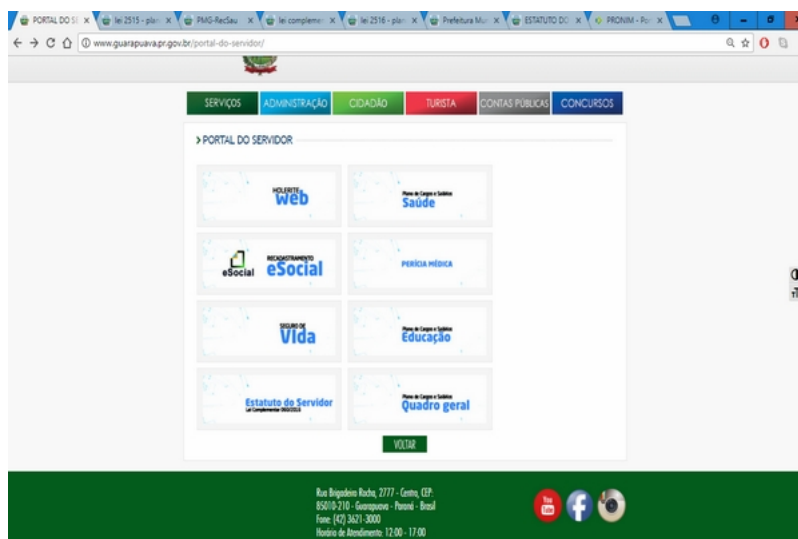


Figura 12 – Tela inicial do Portal do Servidor de Guarapuava

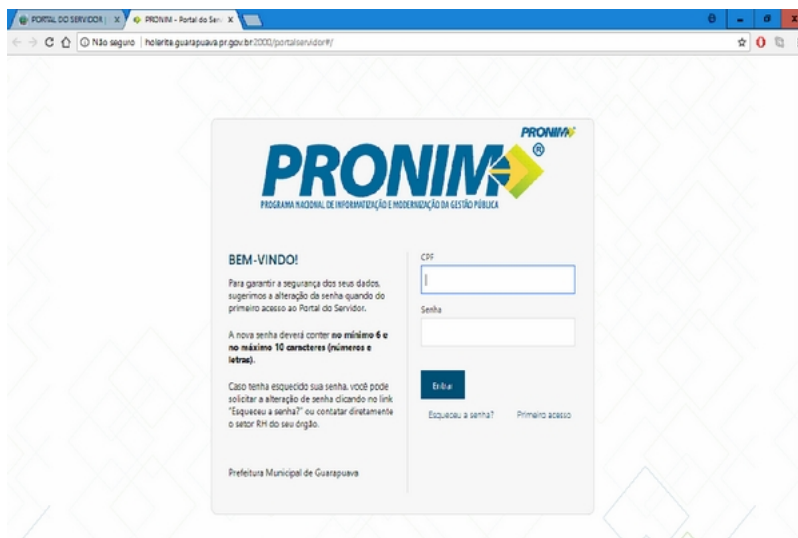


Figura 13 – Portal do Servidor - Tela 2

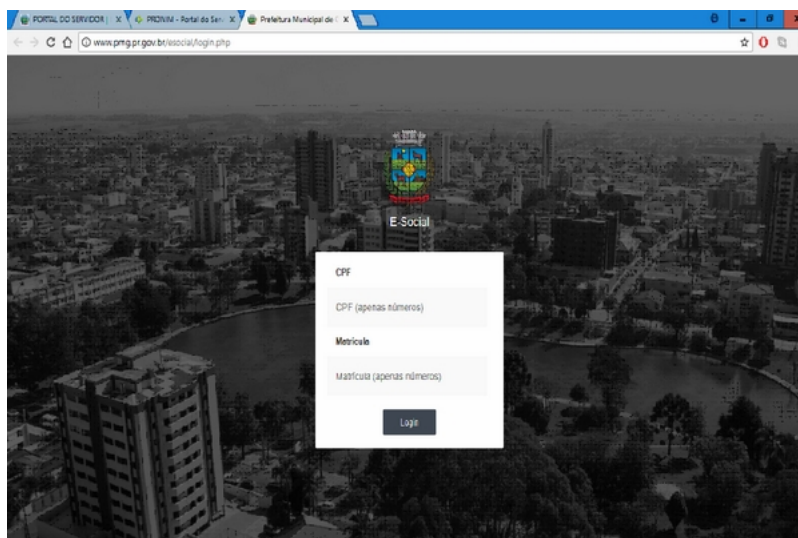


Figura 14 – Portal do Servidor - Tela 3

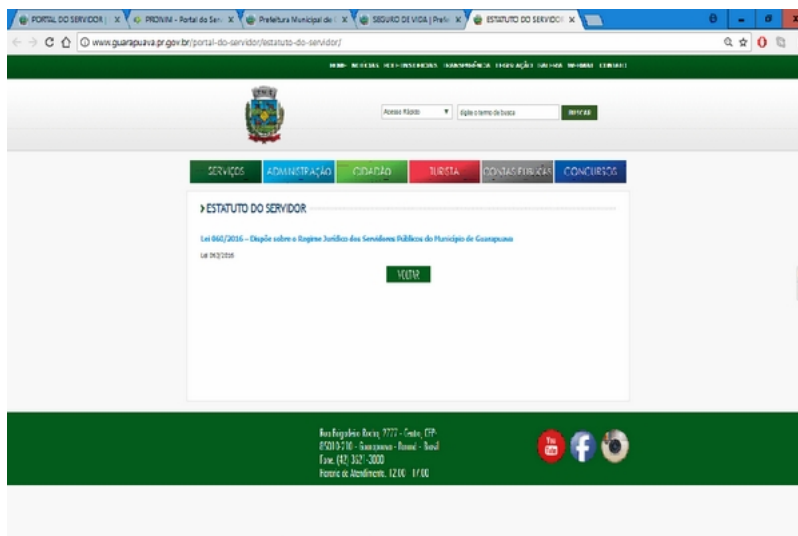


Figura 15 – Portal do Servidor - Tela 4

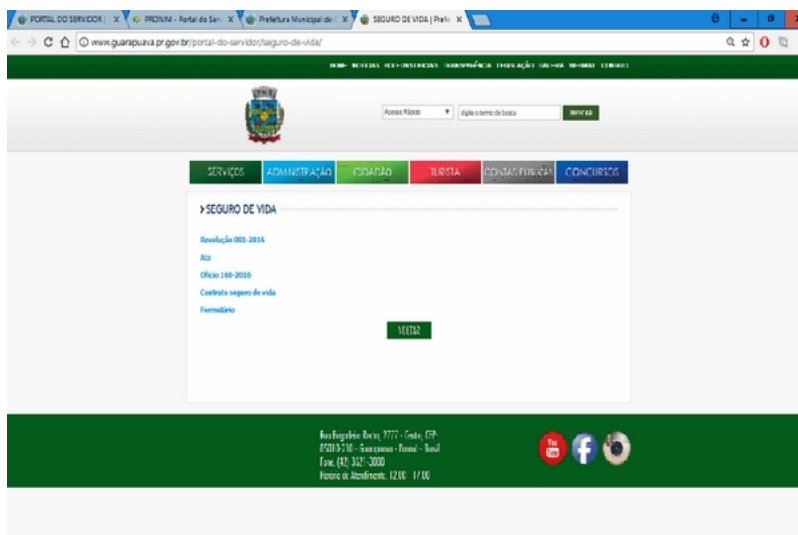


Figura 16 – Portal do Servidor - Tela 5

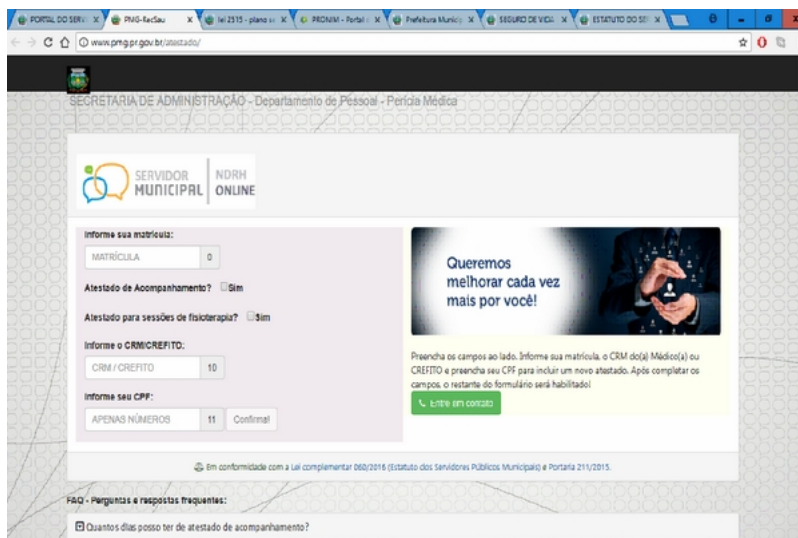


Figura 17 – Portal do Servidor - Tela 6

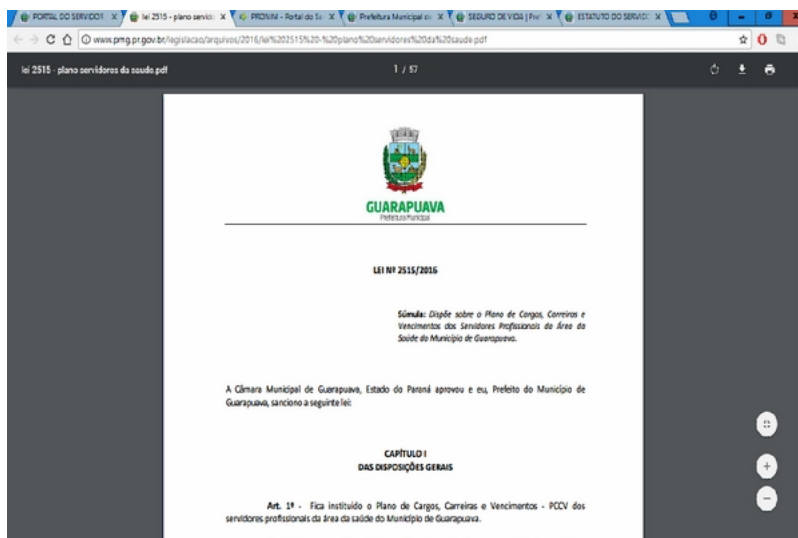


Figura 18 – Portal do Servidor - Tela 7

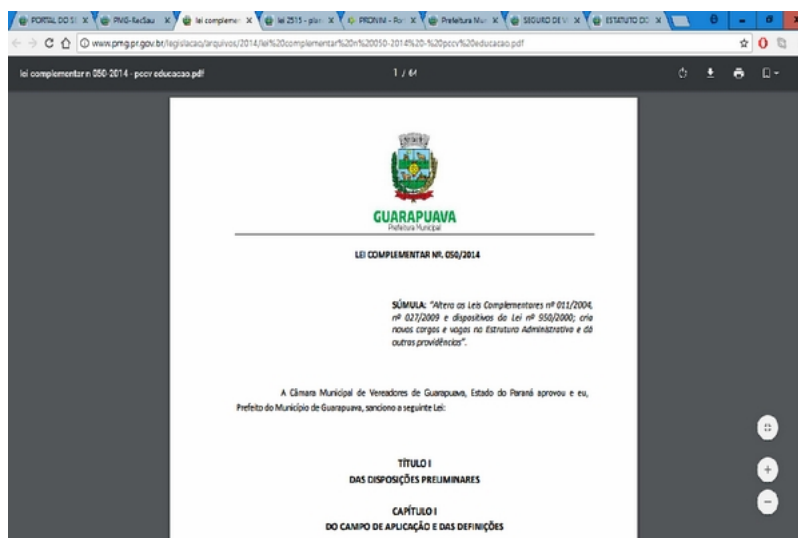


Figura 19 – Portal do Servidor - Tela 8

Assim, as análises dos Portais demonstram que apesar de existirem leis que prevêm o acesso a informações de interesse público, a administração do município de Guarapuava cumpre somente a legislação nacional, muito por conta de que esta prevê sanções que vão desde multas à cassação do mandato e/ou detenção.

Em outras palavras, o poder executivo local só cumpre a lei a fim de se autoprotger de possíveis processos e não com a finalidade maior de que a população tenha conhecimento do que se passa na administração pública.

Da mesma forma, as chamadas para audiências públicas de apresentação de resultados quadrimestrais vão na mesma linha, o que há é uma chamada pública não divulgada amplamente via meios de comunicação. A divulgação se dá somente por meio eletrônico no site da prefeitura com pouca ou nenhuma divulgação em por outros meios, dificultando a participação da comunidade em geral que passa ao largo das audiências.

Sendo assim percebe-se que relações desiguais de Estado x sociedade se revelam na medida em que o poder decisório do Estado é regulamentado via leis que demonstram que “os direitos são sempre apresentados como concessão e outorga feitas pelo Estado, dependendo da vontade pessoal ou arbítrio do governante” (CHAUÍ, 2013, p. 262), principalmente na esfera de poder mais próxima que são as prefeituras municipais.

4 Notas Conclusivas

Conforme o exposto, Guarapuava tem modelo de democracia representativa elitista, que sofre influência das classes dominantes no processo eleitoral. De acordo com Silva e Augusto, supervaloriza a representação sem contemplar a participação, que fica reduzida ao voto e fora do período eleitoral aos eleitos, o que faz com que o povo abra mão da sua capacidade decisória ao delegar o poder aos eleitos.

O modelo adotado é o de gestão gerencial, no orçamento anual são definidos via poderes Executivo e Legislativo onde e quais serão os recursos aplicados no município, maquiada de gestão participativa com as audiências públicas, as quais têm o mero caráter de publicização de dados da mesma forma que o Portal da Transparência. O que se percebeu em toda a elaboração deste trabalho é que não há transparência efetiva, mas a predominância da “confluência perversa”, ou seja, uma transparência apenas para cumprir partes da legislação vigente com o aval dos poucos cidadãos que participam das audiências e conselhos municipais.

Mesmo atendendo os artigos da legislação em parte considerável, o problema que se verifica é que a linguagem utilizada principalmente nas audiências públicas dificulta a compreensão por parte da população que não tem o entendimento de termos técnicos contábeis, o que dificulta a participação e logo, o exercício do direito à informação.

Dessa forma, a maioria dos cidadãos permanece à margem das decisões das políticas que dizem respeito diretamente a eles por não compreenderem o que se passa na administração, expondo que permanece a prática do Brasil colonial em que as condições de sobrevivência de forças políticas dependem da manipulação dos eleitores no que diz respeito a ações de governos. A inauguração de obras ou apresentação de fotos dessas nas audiências públicas sem dizer o montante gasto em cada uma, por exemplo, ilustra o conceito popular de bom administrador que é presente principalmente em ano eleitoral, momento em que as discussões acerca da vida política são corriqueiras.

O Estado, na figura da administração municipal, tende então a manutenção dos valores que dão sustentação a uma cultura política elitizada e conservadora que não responde adequadamente aos novos anseios da sociedade ao mesmo tempo que democracia moderna começa a questionar a validade das decisões tomadas unilateralmente.

Em Guarapuava, com base nos estudos, é possível afirmar que o conjunto de regras necessárias ao consenso entre poderes públicos e sociedade não foram

firmadas após o período eleitoral, e que, da mesma forma que as demais cidades que se utilizam do modelo de democracia representativa. O que houve foi a delegação das decisões aos que venceram as eleições que agora tem o poder de definição da execução do orçamento público, definindo como, onde aplicar e a forma que serão publicizadas as ações. Assim, o que se percebe é que os instrumentos de participação social são inseridos conforme o interesse do grupo políticos que assumem os cargos parlamentares. A Política ganha um viés mais de política de governo, ao invés de política de Estado.

Em contrapartida, para PEREIRA (2007), o OP aparece como contra hegemonia neoliberal, no sentido que

“essa participação procura reforçar o convencimento das massas sobre formas e mecanismos de conquistas, ou seja, reafirmar às classes subalternas que o caminho para as conquistas é a participação nos processos legais de regulação, as eleições e os mecanismos formais de participação política institucionais” (p. 87).

A participação se torna outro modo de pensar a governabilidade, aprofunda a solidariedade da população com o governo, ajuda a atenuar a responsabilidade do Estado. Nesse sentido, o conceito de gestão eficiente é a que permite a participação, o aumento da consciência crítica da população e fortalece o poder de reivindicação. Quando a população participa, a gestão e, conseqüentemente, os serviços públicos tendem a melhorar em qualidade e oportunidades.

Os processos participativos se tornam importantes por permitir a explicitação de conflitos e construir consensos, são oportunidade de formação dos cidadãos em relação a políticas públicas e a constituição de espaço para grupos excluídos. Dessa forma, mecanismos de participação como audiências públicas, seminários e plataforma digital se mostram como ferramentas importantes neste processo de construção de um outro olhar de governo, que passa os limites da democracia representativa e ascende para um modelo de democracia participativa.

Nesse sentido, para SOUSA SANTOS e AVRITZER, apud FARIAS a

“democracia representativa é (. . .) sinônimo de centralizadora, burocratizada e “elitizada”, enquanto a democracia participativa seria descentralizadora, emancipatória e popular”.

Considerando que a estrutura básica da sociedade é o resultado de um acordo entre os cidadãos e que leva em conta a possibilidade de construção de consensos, uma democracia participativa exige ações complexas que não dependem de um único ator, no caso o poder público. Nesse sentido a participação, além de um instrumento de ação pública, é uma imposição constitucional, dá consistência a administração a

medida que vai sendo revestida pela transparência e cuidado do que é público, pois envolve distintos níveis de articulação, descentralização e desconcentração das ações da administração municipal.

Sendo assim é necessária a construção de uma nova relação entre governos e sociedade ou “parceria estratégica”, um pacto estável e permanente, que contemple projetos comuns. A participação deve ser entendida como um sistema de governo capaz de atender os anseios da população, não como praticada em Guarapuava, que não se mostra eficaz e não é voltada para atender de fato as demandas dos cidadãos.

Como apontado na neste trabalho, por mais que a forma de participação vigente no município contemple boa parte da legislação nacional, ela não está de acordo com o modelo ideal de participação apontado por autores como Sader, Sousa Santos, Dagnino, dentre outros.

Na opinião de BOBBIO (1986) , o

único modo de se chegar a um acordo quando se fala em democracia, entendida como contraproposta a todas as formas de governo autocrático, é de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas com quais procedimentos. (p.18)

Uma nova relação na formulação do conjunto de regras eleva o nível de participação, alterando a forma de visão da administração pública por parte da comunidade, ou, conforme SADER (2002) como uma “nova relação entre governantes e governados”, numa via de mão dupla que permite à sociedade como um todo a compreensão das dificuldades de governar e demais problemas presentes no dia a dia da administração pública.

Nesse sentido, os portais da transparência vêm como apoio fundamental na fiscalização dos recursos e as audiências públicas e demais formas de participação propiciam o protagonismo dos cidadãos nas decisões sobre a vida política da cidade fora da conjuntura eleitoral. Para tanto, a compreensibilidade das informações é primordial para a quebra da tomada de decisões unilateralmente por parte do executivo local.

Dessa alguns ítems devem ser levados em conta para uma gestão que de fato seja transparente como a implementação um Portal da Transparência, na internet, nos moldes do Portal criado pela CGU, com a adesão ao Programa Brasil Transparente, a realização reuniões abertas ao público e demais formas de consulta à sociedade antes da tomada de decisões sobre o quando e onde aplicar tais recursos se mostra necessária e urgente. E mais: reuniões com horários compatíveis com a realidade da comunidade e com ampla divulgação. Está comprovado que só a publicização de

dados virtualmente e a apresentação em audiências públicas não é o suficiente para que a população tenha o seu direito à acesso a informação garantido.

Nesta pesquisa ficou exemplificado a questão da transparência no que diz respeito a obras e quadro de servidores públicos, dois serviços que atingem diretamente aos munícipes, mas que estes não tem conhecimento total de como funcionam. A Lei de Acesso a informação deixa claro que as informações de interesse público devem ser disponibilizadas independentemente de solicitação.

Muito se perguntou sobre a relevância deste trabalho sob o preceito de que já se saberia o resultado da pesquisa, entretanto, foi levada adiante justamente para gerar o debate necessário sobre a efetividade da legislação sobre transparência pública nos municípios, aonde a vida acontece e aonde as relações de poder entre governantes e governados é cotidiana. Enfim, a intenção foi garantir que o debate sobre um sistema justo que de fato contemple a vontade pública seja feito para além de discursos eleitorais.

Os novos desafios de uma sociedade que quer respostas devem ser encarados por governos que devem repensar a forma de relacionar-se com a população, levando em conta a ética, a moral e a transparência na administração ao mesmo tempo que juntos, numa via de mão dupla encontrem formas que garantam os direitos constitucionais.

Conforme apontado neste estudo, a transparência das contas públicas em Guarapuava não contempla os interesses mínimos da população, sendo necessária uma mudança total na forma de conceber a transparência, priorizando a participação social nas políticas públicas, de forma que possibilite a ampliação de uma democracia que passa de baixa para alta intensidade (como aponta Pereira) através da ocupação de novas esferas de poder anteriormente alienadas da população por quem ocupa cargos eletivos, ampliando o respeito ao pluralismo da sociedade, uma vez que há maior distribuição do poder.

As experiências de OP listadas se apresentam como alternativa viável na construção de uma nova relação entre Poder Executivo local e munícipes, porém não se configura como único método. Adequar o Portal da Transparência e organizar as audiências públicas de forma que possibilite a participação e principalmente o entendimento destas pela comunidade já seriam um grande avanço no acesso a informação e ao exercício da cidadania plena conforme os preceitos da CF 1988.

Cidadania anda junto com a democracia participativa, cria oportunidade de participação, propicia interação da população com mecanismos que dizem respeito diretamente ao cidadão. Assim acontecerá o engajamento seguido do empoderamento, aumentando o grau de efetividade dos serviços prestados pelo Estado e concomitante-

mente, auxilia na formação de um cidadão capaz de influir, denunciar, argumentar e elaborar propostas que ajudem a melhorar sua rua, seu bairro, ou seja, formando um cidadão pensante e deliberativo.

5 Referências

AUGUSTO, Daniel C. **Geografia eleitoral e decisão do Voto: Uma análise a partir do eleitorado de Guarapuava – PR**. Unicentro: Guarapuava. 2012. Dissertação (Mestrado)

BENIN, Edi; BENINI, Élcio G. e NOVAES, Henrique T. Os grilhões da gestão pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. *In*: BENIN, Edi, et al. (Orgs). **Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. V.1 (pp. 217-251)

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei Complementar n.º131/2009**, de 04.05.2000. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 28 jun. 2017

_____. **Decreto 7185/2010**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: [I_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm). Acesso: 10. JUN. 2017.

_____. BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1987

BRAGA. Douglas G. **Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 1998.

BUENO, Nayara C. A Gestão descentralizada e participativa da política de Assistência Social: Uma análise dos espaços de controle social no município de Guarapuava/PR. *In*: **Anais do 5º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais**. Cascavel: Unioeste, 09 a 12/out. 2011.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. 12ª ed. p. 228

CHAUÍ, Marilena. ROCHA, André (org) **Manifestações ideológicas do autorita-**

rismo brasileiro. Belo Horizonte: autêntica Editora; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 201

CRUZ, Claudia et al. Transparência na gestão pública municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. In: **Anais do XXXIV Encontro da Anpad:** Rio de Janeiro, 25 a 29 de Setembro de 2010.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. pp. 279-301.

DEMO, Pedro. Participação é conquista: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988.

FERREIRA JUNIOR, Francisco. **A prisão sem muros. Guarapuava e o degredo do Brasil do século XIX.** UFF. Dissertação (Mestrado). 2007

GUADAGNIN, Amanda. **A transparência na gestão pública: uma análise de sua concretização em Porto Alegre, Canoas e Novo Hamburgo.** UFRGS: Porto Alegre, 2011 Dissertação

GUARAPUAVA. **Lei Municipal 1511/2005 de 08 de dezembro de 2005.** Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Guarapuava para o quadriênio 2006 a 2009.

_____. **Lei Municipal 1919/2009 de 08 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Guarapuava para o quadriênio 2010 a 2013.

_____. **Lei Municipal 2165/2013 de 02 de setembro de 2013.** Institui o Plano Plurianual-PPA para o período de 2014 a 2017.

_____. **Lei Municipal 2200 de 2013 de 26 de novembro de 2013.** Regula no âmbito do Poder Público Municipal de Guarapuava, Administração Pública Direta e Indireta, os artigos 3º, 7º e 8º da Lei nº. 12.257/2011-Lei do Acesso à Informação, no que concerne à divulgação e informações relativas aos cargos e remuneração dos servidores públicos municipais e institui o Portal do Servidor Público Municipal.

_____. **Lei Municipal nº 2444/2015 de 07 de julho de 2015.** Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Guarapuava, para o exercício de 2016 e dá outras providências

IPEA. **Caderno Estatístico do Município de Guarapuava.** IPARDES. Abril/2017. Disponível em: &btOk=ok

KAUCHAJKE, Samira. **Gestão Pública de serviços sociais.** 2ed. Curitiba: Ibpex. 2008.

MARTINS, Paulo; VÉSPOLI, Bianca. **O Portal da Transparência como ferramenta para a cidadania e o desenvolvimento.** In: Revista de Administração da Fatea, v. 6,

n. 6, p. 93-102, jan./jul.,2013

MOREIRA, Vanessa S. e MASCARENHAS, Thais S. Participação popular, espaço público e autogestão. *n*: BENIN, Edi, et al. (Orgs). **Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. V. 2 (pp. 189-223)

PAULO, Luiz F.A. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público Brasília. N. 61, Abr/Jun 2010. pp.171-187

PEREIRA, Eduardo T. **O OP (Orçamento Participativo) como processo de educação política: um estudo da histórica experiência de Várzea Paulista-SP**. UNICAMP, 2007. Tese

PONT, Raul. **Democracia, Participação, Cidadania: uma visão de esquerda**. Porto Alegre: Palamrinca, 2000.

RICHARDSON, Roberto Jarry. et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999

RODRIGUES, Susan Lucena. Mídia, Informação e Transparência construindo a Cidadania Contra a Corrupção no Maranhão. *In: Anais da II Conferência Sul-Americana e VII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã*. 17 a 22 de outubro de 2011 - Belém/PA

SADER, Emir. Para outras democracias. *In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3ª ed..Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002. pp. 649-678

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed..Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SCHMIDT, Lisandro P; LOBODA, Carlos R. A cidade enquanto espaço desigual: o caso de Guarapuava-PR. *In: Caminhos de Geografia: Uberlândia* v. 12, n. 39 set/2011 pp. 21 - 30

SILVA, Marcia; AUGUSTO, Daniel C. **Eleições, grupos de poder e partidos políticos: considerações sobre a Geografia do voto no município de Guarapuava-PR**. *In: OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia*, v.7, n.19, p. 52-74, jun. 2016. Disponível em: www.observatorium.ig.ufu.br/pdfs/7edicao/n19/Art.4.pdf