



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**O PAPEL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA ENQUANTO PRINCÍPIO  
(E/OU PRESSUPOSTO) DA DEMOCRACIA: REFLEXÕES A PARTIR  
DA PLATAFORMA INSTITUCIONAL PROJETA SC**

**FERNANDO MACCARI,**

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e  
Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## O papel da transparência pública enquanto princípio (e/ou pressuposto) da democracia: reflexões a partir da Plataforma institucional Projeta SC

### Resumo:

Discutiremos neste trabalho o papel da transparência pública na democracia, qualificando o conceito de transparência, e entendendo as suas relações com a accountability. O presente trabalho resulta de uma pesquisa inicial, de caráter interpretativo, que tem como principal objetivo analisar a Plataforma institucional Projeta SC, enquanto ferramenta para viabilizar a transparência ativa dos projetos e ações do Governo do Estado de Santa Catarina. Analisaremos neste trabalho a origem e a estrutura da plataforma, além de descrever o ambiente virtual e identificar os seus recursos disponíveis. Para atingir tais objetivos realizaremos a análise de legislações pertinentes a plataforma institucional, além de realizar uma observação direta no ambiente virtual. Entre os principais resultados desta pesquisa estão descrever a Plataforma Projeta SC, além de promover reflexões a partir da literatura.

Palavras-chave: Democracia. Transparência. Accountability.

### Introdução

Observa-se surgir nos últimos anos um número expressivo de trabalhos acadêmicos alertando sobre uma suposta crise na democracia, em especial nos mecanismos de representação. Conforme Warren (2021, p. 15-16) “se há uma “crise de democracia” na atualidade, ela é específica da representação eleitoral e das instituições a ela associadas, justamente por que seus principais mecanismos não estão interagindo bem com as tendências das últimas décadas”. Este mesmo autor argumenta que “precisamos inovar de forma a restaurar vínculos representativos eficazes, organizar e desenvolver as capacidades dos cidadãos, e levar adiante o projeto da boa governança, de forma a restaurar a confiança dos cidadãos” (Warren, 2021, p. 17).

Concomitantemente ao advento dos sintomas de descontentamento, que vão desde o aumento da abstenção eleitoral em pleitos, descrença na política, em políticos e nas instituições democráticas, surgem diversas iniciativas governamentais que almejam mitigar os déficits democráticos dos sistemas representativos contemporâneos. Entre as iniciativas que buscam promover significativos ganhos na qualidade de um governo democrático, podemos citar as iniciativas de transparência pública, as quais buscam atenuar a névoa que cobre a administração pública. Entre os principais argumentos a favor das políticas públicas de transparência, estão que estas, em tese, tendem a aproximar o governo da sociedade, de modo a aumentar controle social da administração pública pela sociedade. Além de supostamente aumentar a confiança entre representantes e representados, contribuindo também para legitimidade dos representantes eleitos por meios democráticos.

De acordo com Macedo e Valadares (2020, p. 26) “no caso do Brasil, a informatização das atividades internas do governo e da comunicação com os cidadãos têm sido realizadas, principalmente, pela construção de portais governamentais eletrônicos que concentram e disponibilizam os dados públicos”. Conforme argumentam os autores Prado, Ribeiro e Diniz (2012,

p. 33) “é inegável que os portais na Internet têm se convertido em um importante instrumento adotado pelos governos para a promoção da transparência, principalmente por facilitarem o acesso e concentrarem informações que poderiam estar dispersas junto a vários órgãos.

Segundo os autores Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 150) a “transparência não é algo completamente novo, a abertura do governo para a sociedade é um processo longo, mas sua importância tem aumentado e há atualmente uma preocupação em gerar informação confiável para a sociedade” Além disso, “as vantagens da transparência para a democracia são amplamente difundidas, seja pelo auxílio no combate à corrupção, pelo reforço à *accountability* ou pela oportunidade para os cidadãos contestarem decisões e procedimentos tomados pelo governo” (Rodrigues, 2018, p. 242). Porém, conforme destaca Rodrigues (2018, p. 251) “há mais nuances de acesso à informação nas instituições do que a dicotomia transparência/opacidade pode comportar”.

Reconhecendo a importância da transparência pública para a democracia, e levando em conta os seus usos potenciais, no que diz respeito ao aperfeiçoamento da qualidade democrática, além de almejar contribuir no que tange compreender em que medida a transparência pode propiciar uma melhora significativa e factível nos processos próprios da administração pública. A presente pesquisa tem como principal objetivo analisar a plataforma institucional Projeta SC, enquanto ferramenta para viabilizar a transparência ativa dos projetos do Governo do Estado de Santa Catarina. Para alcançar tal objetivo, será analisado a origem e a estrutura da plataforma, além de descrever as características do ambiente virtual e identificar os seus recursos disponíveis. Com o intuito de atingir tais objetivos, realizaremos a análise de legislações pertinentes a plataforma institucional. Em seguida, será realizada uma observação direta no Projeta SC, com o intuito de compreender a estrutura e posteriormente descrever as características do ambiente virtual, assim como as suas peculiaridades.

Este trabalho está estruturado em três partes, além desta introdução e das conclusões finais. A primeira parte corresponde a um breve debate acerca da democracia, contemplando desde a sua concepção na Grécia antiga, perpassando pelas formas contemporâneas de organização, em direção as formas ideais de democracia participativa, representativa, deliberativa e por último digital. Na segunda parte, nos dedicaremos a aprofundar a discussão do papel da transparência na democracia, contrastando-a com o conceito de *accountability*. Na terceira parte deste trabalho analisaremos a Plataforma institucional Projeta SC, objeto de estudo da presente pesquisa, buscando identificar a sua origem e estrutura, descrevendo o ambiente virtual e os seus recursos. Por último são apresentadas considerações finais acerca da presente pesquisa.

## Democracia: ontem, hoje e amanhã

A democracia surgiu na Grécia antiga. Muito embora, diferente das democracias contemporâneas, somente uma pequena parte da população era considerada cidadã da *pólis*. Sendo que apenas homens livres com posses poderiam participar da vida pública. A democracia, nos moldes ateniense, era viabilizada por meio de deliberações que ocorriam em anfiteatros, onde milhares de homens deliberavam uma pauta que deveria ser cumprida em um único dia. Entretanto, as deliberações na democracia ateniense estavam sujeitas a limitações. Entre as limitações estava a diferença de riquezas entre os participantes, visto que poderia ser considerado excessivamente custoso frequentar com regularidade a todas as reuniões. Outra limitação diz respeito a capacidade dos anfiteatros. Além disso, o tempo necessário para que todos os cidadãos interessados se pronunciassem também pode ser considerado uma limitação (Finley, 1998).

É fato que as democracias ao longo do tempo passaram por diversas mudanças em sua forma de organização. Na contemporaneidade, devido a critérios sociais e geográficos, a participação direta ao longo dos anos foi substituída pela participação indireta por meio da eletividade de representantes, os quais devem tomar decisões em nome dos cidadãos. Através das delegações inerentes ao processo representativo, perde-se o controle final sobre as decisões governamentais, limitando a participação à eletividade dos representantes. Deste modo, participação nas democracias contemporâneas “passa a ser vista como um insumo do processo político, sendo responsável pela constituição do corpo político por meio do voto. Constituída a autoridade política, a participação sai de cena, dando lugar à representação” (Ribeiro; Borba, 2011, p. 11).

De acordo com os autores Castiglione e Pollak (2019), as democracias representativas estão cada vez mais sendo vistas como incapazes de satisfazerem as demandas de participação, reconhecimento e governança que uma sociedade em larga escala exige, de modo que a crise da democracia representativa se tornou um lugar-comum nos debates políticos contemporâneos. Conforme argumentam Pogrebisch e Santos (2011, p. 259) “há um velho discurso que jamais sai de cena, talvez por encontrar sempre vozes dispostas a defendê-lo, que insiste em alardear a crise da representação política. Esse discurso é possivelmente tão antigo quanto a própria representação política”. Independentemente da existência da suposta crise, é preciso estar atento aos recentes sintomas políticos: perda da confiança nos políticos, nas instituições políticas e em especialistas; aumento do abstencionismo eleitoral; crescente perda da sensação de representação entre os

representados e os representantes; e o advento do sentimento de aversão a política que se disseminou no Brasil. Para Gomes (2005, p. 58) a crise não está na democracia, e sim no “sistema de práticas, instituições e valores da política contemporânea à medida que se constata a sua distância de um padrão de democracia considerado ideal”.

Concomitante a ascensão e a hegemonia de uma democracia representativa centrada no voto, surgem no âmbito desta, diversos experimentos e espaços institucionais que ampliam a participação para além do pleito. Estes novos espaços institucionais de participação política, em tese, possibilitam uma articulação mais satisfatória entre a sociedade civil e o Poder Público, através da inclusão de cidadãos nos diálogos e nas discussões, nas quais resultam a tomada de decisão. Além disso, estas práticas participativas e deliberativas surgem como possíveis alternativas de correção dos limites do governo representativo e de suas instituições políticas, de modo a ampliar a participação dos cidadãos para além da eletividade de representantes, possibilitando que os cidadãos se envolvam na formulação, execução e controle de políticas públicas (Pogrebinschi; Santos, 2011).

Ao contrário do que muitos pensam, a representação não é o oposto da participação, sendo que o oposto da representação é a exclusão e o oposto da participação é a abstenção (Plotke, 1997). Nesse sentido, conforme argumentam Urbinatti e Warren (2008, p. 402) a representação não deve ser pensada apenas como uma alternativa pragmática para a democracia direta, mas deve ser compreendida como uma forma “intrinsecamente moderna de entrelaçar a participação, o julgamento político e a capacidade de autogoverno” de um povo. Urbinatti (2006) também argumenta que “a democracia representativa é uma forma de governo original, que não é idêntica à democracia eleitoral”. Conforme desenvolve, a representação é uma atividade dinâmica, em vez de estática, a autora ainda argumenta que “a representação não pode ser reduzida nem a um contrato (de delegação) firmado através das eleições nem à nomeação de legisladores como substitutos do soberano ausente, porque sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade” (Urbinatti, 2006, p. 195). Portanto, “a representação política provoca a disseminação da presença do soberano e sua transformação em uma tarefa contínua e regulada de contestação e reconstrução da legitimidade” (Urbinatti, 2006, p. 193).

Nas últimas décadas, criou-se um consenso entre os pesquisadores teóricos e empíricos da deliberação, de que a legitimidade democrática está em parte diretamente ligada à qualidade das deliberações de seus cidadãos (Mansbridge, *et al.*, 2012). A democracia deliberativa questiona os limites de uma teoria democrática centrada no voto, em que a democracia é vista como uma arena na

qual preferências e interesses fixos competem através de mecanismos justos de agregação. De acordo com Chambers (2009, p. 241) "a democracia deliberativa tem seu foco nos processos comunicativos de formação da opinião e da vontade que precedem o voto". Portanto, esta não deve ser "entendida como uma alternativa à democracia representativa. Ela é, na verdade, uma ampliação da democracia representativa" (Chambers, 2009, p. 241). Conforme Chambers a deliberação é:

o debate e a discussão que têm como propósito produzir opiniões racionais e bem informadas nas quais os participantes são convidados a revisar preferências à luz da discussão, de novas informações e das demandas feitas pelos demais participantes. Embora o consenso não precise ser o objetivo final da deliberação, e os participantes persigam presumivelmente seus interesses, o que caracteriza idealmente a deliberação é um interesse abrangente ou coletivo na legitimidade dos resultados (Chambers, 2009, p. 241).

É inegável a crescente influência da internet nas democracias contemporâneas. Os avanços tecnológicos<sup>1</sup> protagonizados na última década possibilitaram um aumento exponencial de usuários conectados à internet no Brasil e no mundo. No que tange compreender os impactos da internet na democracia, observa-se surgir uma nova área de pesquisa intitulada democracia digital. Conforme Sampaio *et al.* (2020, p.04) “de maneira ampla, pode-se entender democracia digital como uma temática que lida com a complexa relação entre tecnologias digitais de comunicação e as práticas democráticas. No âmbito desta, surgem novos conceitos, como é o caso do governo eletrônico e as interfaces socioestatais. O conceito de governo digital é geralmente associado as novas tecnologias de informação e comunicação aplicadas as funções de governo (Sampaio, 2010). Por sua vez, o conceito de interfaces socioestatais, embora relacionado ao de governo eletrônico, “registra um panorama mais amplo de interações entre Estado e sociedade, incluindo mecanismos e dispositivos individuais, digitais e informais” (Luchmann, 2019, p. 4).

Acerca dos potenciais democráticos do uso da internet, os autores Prado, Ribeiro e Diniz (2012, p. 17) destacam “a possibilidade de o governo eletrônico dotar a Administração Pública de maior transparência e *accountability*”. Estes autores apontam que “esta relação entre governo eletrônico e transparência governamental tem estimulado vários autores a apontar a ligação intrínseca entre ambos os conceitos” (Prado; Ribeiro; Diniz, 2012, p. 16). Conforme argumentam Prado, Ribeiro e Diniz, 2012, p. 18) “o governo eletrônico, ao tornar públicas as informações governamentais e dar transparência aos atos do governo, associa-se ao compromisso democrático de “prestação de contas”,

<sup>1</sup> Os avanços tecnológicos referem-se ao salto tecnológico em *hardware* e *software*, que possibilitaram reduzir os custos de produção, e em consequência desta, de consumo, de modo a massificar dispositivos com acesso à internet, como computadores de uso pessoal, *smartphone* e as redes moveis de internet.

que está relacionado ao conceito de *accountability*". Abordaremos com maior profundidade as relações entre transparência, *accountability* e democracia na sequência deste trabalho.

## O papel da transparência na democracia

Parece haver na literatura específica o consenso que não há na língua portuguesa um único termo ou expressão que esgote todas as camadas de significados e que englobe toda a complexidade do termo anglo-saxão *accountability* (Abrúcio; Loureiro, 2004; Pinho; Sacramento, 2009). Embora o conceito de *accountability* seja frequentemente vinculado a transparência e a prestação de contas, o primeiro não se esgota com os dois últimos (Prado; Ribeiro; Diniz, 2012). Ainda acerca desta imprecisão conceitual, conforme estes mesmos autores:

Percebe-se que, apesar do conceito de *accountability* pressupor a existência de transparência, o conceito da primeira não é sinônimo da segunda. O conceito de *accountability* é mais amplo, pois atinge não somente a prestação de contas e a publicidade das ações dos governos, mas, também, a existência de mecanismos institucionais de controle da administração pública que possa gerar incentivos ou sanções, caso os agentes públicos cumpram ou não determinadas obrigações. A transparência das informações públicas é uma das etapas da *accountability*, assim como a prestação de contas e a responsabilização dos governantes. (Prado; Ribeiro; Diniz, 2012, p. 21).

Os autores Pinho e Sacramento (2009, p. 1348) na tentativa de sintetizar o conceito de *accountability* a definem como a “responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”. Logo, “a transparência pública pode auxiliar a sociedade na vigilância das ações dos governos, mas não assegura a responsabilização dos gestores públicos se outros mecanismos democráticos não existirem (Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015, p. 142).

De acordo com Zuccolotto, Teixeira, Riccio (2015, p. 140) “mesmo que o conceito de transparência seja cada vez mais encontrado na literatura acadêmica, seu significado ainda permanece fluido. Em parte, isso se deve ao fato de esse conceito ser usado em diferentes aspectos relacionados ao fluxo das informações”. Por sua vez, Angélico (2012, p. 26) argumenta que “a transparência, portanto, não seria um fim em si mesmo. Trata-se de um meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa no interior das organizações”. Com o intuito de delimitar o conceito de transparência, apresentaremos a seguir algumas variáveis da transparência propostas por Heald (2006).

Quanto à dimensão temporal da transparência, podemos dividi-la em transparência em retrospecto e transparência em tempo real (Heald, 2006). A primeira é retroativa e “refere-se à

disponibilização *ex-post*, em intervalos periódicos, das informações sobre a gestão dos recursos públicos” (Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015, p. 146). A transparência em tempo real, por sua vez, é simultânea e diz respeito à “constante divulgação dos processos internos da organização” (Heald, 2006, p. 32). Quanto ao *trade-off* relativo à escolha de utilizar-se da transparência em tempo real ou da transparência em retrospectiva, os autores Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 147) argumentam que “um sistema baseado na transparência em tempo real é muito mais oneroso para a administração do que outro em que predomina a transparência retroativa”.

De acordo com Heald (2006) a transparência também pode ser classificada em transparência nominal ou transparência efetiva. Conforme o autor, nasce desta divergência a ilusão da transparência, à medida que não basta dar publicidade para que a transparência seja efetiva. Conforme Heald (2006, p. 35, trad. nossa) “para que a transparência seja efetiva, de fato, os indivíduos receptores devem ser capazes de processar, digerir e utilizar tais informações”. Em outras palavras, “na transparência efetiva, os receptores devem ser capazes de inferir algo com base na informação publicada, ou seja, a informação permite fazer inferências, ao passo que apenas publicá-la (visibilidade) não caracteriza efetivamente a transparência” (Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015, p. 147).

Deste modo, podemos compreender como características próprias da transparência efetiva, tanto a visibilidade quanto a ‘inferenciabilidade’ (*inferability*). Portanto, “a visibilidade da informação é uma das duas condições necessárias para a transparência” (Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015, p. 150). De acordo com Rodrigues (2018, p. 240) “a visibilidade seria composta pelos indicadores (1) completude (*completeness*) e (2) encontrabilidade (*findibility*), que seria a facilidade com a qual se pode encontrar esses dados. Se os dados não estiverem completos, é impossível criar o panorama completo sobre um assunto”. Como vimos, além da visibilidade, os dados e as informações publicadas devem ser úteis para que a partir destes, possa-se realizar inferências. Conforme argumentam com precisão Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 151) a “*inferability* está relacionada à qualidade da informação ou dados”.

Quanto à ótica da iniciativa, ainda podemos dividir a transparência em ativa e passiva. Conforme Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 148) “a transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado”. A transparência passiva, por sua vez, depende de um pedido/solicitação da parte interessada para concretizar-se. No Brasil, possuímos a Lei de Acesso à Informação – LAI, que estabelece um procedimento padrão para que

seja realiza o pedido de informações e dados de origem governamental, além de determinar a transparência como padrão e o sigilo como exceção. De acordo com Angélico (2012, p. 26) "pode-se dizer que a expressão “acesso à informação pública” trata da materialização do conceito de transparência". Embora reconheça-se os avanços oriundos da existência de leis específicas, ainda se observa limites presentes nas solicitações de acesso às informações governamentais, um exemplo disso é a necessidade de identificar-se, que pode constranger os solicitantes com medo de represarias (Rodrigues; Michener, 2018). Além deste, outros limites podem ser identificados, por exemplo:

Os cidadãos não têm condições de solicitar algo que não sabem que existem. Deste modo, uma política voltada para a abertura de dados deve se estender para uma relação mais clara e direta com o cidadão e com as organizações da sociedade civil, para que seja possível dar utilidade às informações disponibilizadas, propor ações, apurar responsabilidades e promover sanções (Macedo; Valadares, 2020, p. 29).

Conforme Zuccolotto e Teixeira (2015, p. 89) “uma política de transparência em que a sociedade compreende o que está sendo informado e participa ativamente de seu aperfeiçoamento, pode gerar, pelo menos, dois insumos importantes para a melhoria da qualidade da democracia”. Sendo que, “o primeiro é que de posse de informações compreensíveis sobre o desempenho do governo, o cidadão pode transformar o voto num instrumento de avaliação do desempenho do próprio governante, punindo com a interrupção do mandato ou premiando com reeleição ou eleição de um aliado dele como sucessor” (Zuccolotto; Teixeira, 2015, p. 89). O segundo benefício, no que tange aperfeiçoar a qualidade da democracia, “tem a ver com as premissas da *accountability*. De posse de informações compreensíveis sobre alocação de recursos, por exemplo, cidadãos podem acionar órgãos de controle caso identifique alguma irregularidade” (Zuccolotto; Teixeira, 2015, p. 89).

Com o intuito de entender de que forma o princípio da transparência pública materializa-se em órgãos públicos, analisaremos na próxima parte deste trabalho a plataforma institucional Projeta SC, ferramenta oficial de monitoramento das ações e projetos do Governo de Santa Catarina, buscando descrever a sua origem, estrutura e aplicabilidades.

### Plataforma institucional Projeta SC

A plataforma institucional Projeta SC é concebida no âmbito do Escritório de Gestão de Projetos do Governo do Estado de Santa Catarina (EPROJ/SC). O Escritório é um ambiente voltado à gestão de projetos estaduais para qualificação da estratégia do governo catarinense. O EPROJ/SC foi criado pelo Decreto Nº 1.289/2017, porém foi somente em 2019, por meio da Lei Complementar Nº 741/2019, é que foi oficialmente incluído na estrutura administrativa do Estado de Santa Catarina.

Tendo as suas atividades regulamentadas pelo Decreto Nº 632/2020, que atribui ao Escritório, entre outras atividades, a de “padronizar e modelar os processos governamentais relacionados a projetos, bem como facilitar o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas e técnicas relacionados à gestão de projetos, oferecendo suporte aos NUPROJ” (Santa Catarina, 2020).

Os Núcleos de Gestão de Projetos (NUPROJ) são órgãos setoriais de gestão de projetos, que devem atuar em conjunto com o EPROJ na Rede de Projetos SC<sup>2</sup>. Os NUPROJs devem estar presentes em todos os órgãos e entidades do Estado de Santa Catarina, sendo facultativos somente às empresas públicas não dependentes e sociedades de economia mista. Estes Núcleos são compostos por servidores próprios do órgão, que devem ser designados por meio de portaria. Devem ser obrigatoriamente compostos por, no mínimo, um Gestor de Portfólio, e para cada projeto um Gestor de Projeto responsável pela sua execução. Além destes, os NUPROJs também são compostos por Especialistas em Gestão de Projetos, contratados por meio de editais de chamada pública realizados pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina – FAPESC.

Entre as atribuições de membros dos Núcleos de Gestão de Projetos estão: a) planejar e gerenciar os projetos do seu órgão ou da sua entidade; b) utilizar e disseminar a metodologia e as ferramentas de gerenciamento de projetos definidas pelo EPROJ; c) executar, apoiar e monitorar a gestão dos projetos sob sua responsabilidade.

A Plataforma institucional Projeta SC, objeto de estudo da presente pesquisa, é uma destas ferramentas de gestão adotadas pelo Escritório de Gestão de Projetos para planejar, executar e monitorar os projetos e ações do Governo do Estado de Santa Catarina. Conforme estabelece o texto normativo do Decreto Nº 632/2020: “Art. 11. O Projeta SC é de livre consulta e tem como principal função dar transparência à gestão de projetos, permitindo o monitoramento e controle social das iniciativas adotadas ou planejadas” (Santa Catarina, 2020). Embora a plataforma tenha sido estipulada em junho de 2020 pelo decreto supracitado, somente em 30 de junho de 2021 é que foi oficialmente aberta para o acesso público. Este período em que o Projeta SC teve uso exclusivo interno foi necessário para que pudesse ser realizado tanto a estruturação dos Núcleos de Projetos setoriais, como também o treinamento dos servidores estaduais, que atuariam alimentando a plataforma com os dados dos projetos. Conforme relato de Vitor Santos Correa, Coordenador do EPROJ/SC, atualmente o

<sup>2</sup> A Rede de Projetos SC corresponde a “interligação estabelecida entre os participantes do EPROJ e do NUPROJ, chefias, servidores, entidades públicas ou privadas e demais parceiros, com vistas a promover a cooperação na gestão dos projetos e o compartilhamento de conhecimentos, boas práticas e técnicas de gerenciamento de projetos” (Santa Catarina, 2020).

Escritório de Gestão de Projetos conta com 34 Núcleos de Projetos Setoriais, foram realizados o recrutamento e a formação de 65 Especialistas em Gestão de Projetos e a capacitação de mais de 520 servidores estaduais para atuar na Rede de Projetos SC (informação verbal).<sup>3</sup>

No momento em que a plataforma institucional Projeta SC foi aberta ao público, constavam em seu banco de dados informações relativas a 685 projetos<sup>4</sup>. No momento de escrita deste trabalho, constam cadastradas na plataforma informações relativas a 2180 projetos, que juntos somam um valor total investido de R\$ 14.387.572.096,81. O Projeta SC constitui-se como a ferramenta oficial de monitoramento das ações e projetos. Embora a ferramenta autodeclare-se de transparência em tempo real, admite-se que em virtude de ser alimentadas por servidores públicos, é possível e provável que nem todos os projetos sejam publicizados no momento em que são concebidos. Em relação a iniciativa, em razão dos projetos serem publicados, independente de um pedido prévio, considera-se que a plataforma utiliza-se da transparência ativa.

No que diz respeito a interface, a plataforma permite que os usuários realizem buscas de duas formas. A primeira é a busca ‘por projeto’, onde é necessário informar no mínimo três caracteres do nome do projeto. A segunda forma é a ‘busca avançada’, onde é possível selecionar os seguintes filtros: a) por órgão; b) por situação (a iniciar, em andamento e concluída); c) por tipo de projeto (aquisição de bens imóveis, aquisição de bens móveis, aquisições, capacitação, chamada pública - fapesc, convênio, convênio e parcerias, desenvolvimento de solução TI, desestatização, estudos e planos, eventos, gestão de processo, inovação aberta, manutenção, obra aeroportuária, obra civil, obra hidráulica, obra portuária, obra rodoviária, obras, seleção pública, serviços especializados, sistema de abastecimento de água, transferência especial); d) por região (Grande Florianópolis; Norte Catarinense; Oeste Catarinense; Serrana; Sul Catarinense; Vale do Itajaí); e) por município; f) por ano; g) por nome; e h) por associação. No entanto, se o usuário optar por realizar a busca sem adicionar nenhum dos filtros supracitados, a plataforma apresentará todos os projetos cadastrados.

Acerca da visualização dos projetos buscados, a plataforma possibilita três formas de visualização dos resultados da busca, são elas: em grade, em tabela, e/ou em mapa (georreferenciamento dos resultados da busca). Quanto a visualização em tabela, a plataforma

<sup>3</sup> Dados proferidos pelo coordenador do EPROJ/SC, Vitor Santos Correa, em palestra sobre Plataforma Projeta SC no evento de ambientação especialistas EPROC/SC, em 9 de maio de 2022.

<sup>4</sup> Dados obtidos em notícia publicada no site oficial do Governo do Estado de Santa Catarina, disponível em: <<https://www.sc.gov.br/noticias/temas/institucional/governo-lanca-plataforma-projeta-sc-para-gestao-e-transparencia-publica-sobre-o-andamento-de-projetos-do-estado>>. Acesso em 24 jun. 2022.

possibilita ordenar os resultados da busca por: órgão; descrição do projeto; valor planejado; prazo; e porcentagem do executado financeiro, tanto em ordem crescente, como decrescente ou alfabética.

A visualização individual dos projetos é dividida em quatro abas, respectivamente: ‘projeto’, ‘geral’, ‘financeiro’ e ‘contratos’. Na aba ‘projeto’ são apresentadas informações gerais, na parte superior constam os seguintes dados: a) órgão responsável pelo projeto; b) tipo de projeto; c) datas de início e fim; d) situação atual do projeto; e) valor planejado; f) prazo estimado para execução; g) percentual financeiro executado; h) detalhes da situação; e i) uma descrição sucinta do objetivo do projeto. Nesta mesma aba, logo abaixo, estão disponíveis seis campos com informações complementares, entre eles: 1) as principais entregas do projeto; 2) a localização georreferenciada do projeto; 3) história relacionada ao projeto; 4) galeria de fotos; 5) notícias; e 6) vídeos relacionados ao projeto em questão. Na segunda aba, denominada ‘geral’, são apresentadas somente a justificativa e o público alvo do projeto. Na terceira aba - ‘financeiro’ - estão disponíveis para o público os valores do projeto, divididos em valores planejados, contratados, executados e pagos. É também na aba ‘financeiro’ que são elencados os municípios contemplados pelo projeto.

A última aba do projeto disponível para consulta é a de ‘contratos’. Nesta aba é possível verificar todos os contratos relativos ao projeto. É possível consultar os contratos individualmente ou em conjunto. Quando consulta-se os contratos em conjunto, são exibidas as seguintes informações: data de início e fim, dias aditados, dias paralisados e dias de contrato, assim como um resumo financeiro, no qual constam os valores totais de contrato, valores executados e valores pagos. Também é exibido um infográfico em formato de pizza com as porcentagens dos valores contratados divididos por: valor original, valor reajustado e valor aditado. E por fim, está disponível o percentual do serviço realizado, que também é dividido por atividades do projeto. Os contratos quando consultado individualmente, além das informações já citadas, são exibidas informações complementares como: número do contrato; objeto do contrato; tipo de projeto; situação; percentual executado; datas referentes a proposta, assinatura, início e fim; nome e CNPJ da empresa contratada; nome do fiscal do contrato; dias de contrato. Além das informações referentes ao resumo financeiro do contrato consultado.

O crescente número de projetos cadastrados na plataforma, tende a indicar determinado êxito, no que tange a iniciativa do Governo de Santa Catarina, em realizar a transparência ativa de projetos e ações, por intermédio da Plataforma institucional Projeta SC. Entretanto, quando a iniciativa é analisada sob a ótica da efetividade, isto é, se as informações são, de fato, utilizadas pelos catarinenses

como insumos de inferências e deliberações, esta pesquisa não conseguiu verificar tal hipótese. Até o momento de escrita deste trabalho, não se encontram disponíveis dados referentes ao acesso à plataforma, quantos usuários utilizam (diariamente/mensalmente) a plataforma, nem quantos projetos são objetos de consultas (diárias/mensais). Embora não disponíveis, argumenta-se que estes indicadores poderiam fornecer indícios acerca da efetividade da transparência.

### Considerações finais

Este trabalho teve como principal objetivo analisar a Plataforma institucional Projeta SC, descrevendo a sua origem, estrutura e peculiaridades. Por intermédio da análise empírica e da avaliação normativa do objeto de estudo, esta pesquisa se propôs a colaborar na discussão acerca do papel da transparência enquanto princípio (e/ou pressuposto) da democracia. Ao longo do trabalho demonstrou-se as ligações do conceito de transparência pública com o conceito de *accountability*, evidenciando a importância de ambas para a qualidade democrática de um governo.

Embora reconheça-se que a transparência, assim como a *accountability*, possuem limites no que tange o funcionamento dos mecanismos próprios das democracias representativas, visto que para premiar ou punir os representantes eleitos, deve-se aguardar uma nova eleição. Contudo, admitir que há limites não exclui a fundamental importância que a transparência pública possui no aperfeiçoamento das práticas democráticas. Afinal, “a análise da atuação do corpo burocrático encarregado da ação estatal é uma condição necessária para a existência da democracia” (Fernandes; Teixeira, 2020, p. 467). Além de que, em tese, “quanto maior o envolvimento da sociedade nos atos de governança pública, mais se espera uma gestão focada na eficiência, eficácia e efetividade da utilização dos recursos públicos. E somente de posse dessas informações os cidadãos poderão escolher melhor seus representantes” (Bairral; Silva; Alves, p. 646, 2015).

No que tange o sucesso das iniciativas de transparência pública, defendemos que estas devem ser acompanhadas de duas condutas governamentais. A primeira, diz respeito a importância da realização de campanhas que promovam a publicidade destas iniciativas, visto que não basta os dados estarem disponíveis se os cidadãos não souberem como e onde encontra-los. A segunda conduta governamental refere-se à necessidade de campanhas que promovam uma educação política, voltada para a cidadania, com foco na participação política e ênfase em uma cultura de controle social da administração pública pela sociedade.

Além destas duas condutas governamentais, identifica-se como requisito para o

aprimoramento das políticas públicas de transparência, o compromisso e a vontade política dos governos democraticamente eleitos, visto que nos casos onde não há uma obrigação legal, “a seleção dos dados que serão disponibilizados é sempre uma questão eminentemente política” (Diniz, 2009, p. 5). Por fim, concluímos que a Plataforma Projeta SC, por se tratar de uma iniciativa do Governo do Estado de Santa Catarina, que até o momento não possui nenhuma legislação específica que a torne de uso obrigatória, dependerá do compromisso e da vontade política dos futuros representantes catarinenses para garantir a sua continuidade e manutenção ao longo do tempo (e das gestões). Nesse aspecto, cabe a sociedade catarinense exercer o seu controle social e pressionar os futuros Chefes do Executivo estadual, para que estes continuem alimentando a Plataforma institucional Projeta SC.

### Referências:

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability**. In: Relatório de pesquisa n. 31/2004: Fundação Getúlio Vargas – EAESP, p. 1-213 2004.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. Orientador Dr. Marco A. C. Teixeira. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 643-675, jun. 2015.

CASTIGLIONE, Dario; POLLAK, Johannes. Introduction. In: CASTIGLIONE, Dario; POLLAK, Johannes. (Org.). **Creating political presence: the new politics of democratic representation**. Chicago: Chicago Press, 2019.

CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 239-267. Tradução de: Ângela Cristina Salgueiro Marques.

DINIZ, Vagner. Como conseguir dados governamentais abertos. In: III Congresso Consad de Gestão Pública. **Anais**, Brasília, 2009.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida; TEIXEIRA, Marcos Antonio Carvalho. Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. **Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, v. 17, n. 3, p. 456-482, 2020.

FINLEY, Moses. Política. In: FINLEY, Moses (org.). **O legado da Grécia: uma nova avaliação**, Brasília, Ed. UnB, 1998.

GOMES, Wilson. Internet e participação política em sociedades democráticas. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, v. 12, n. 27, p. 58-78, ago. 2005.

HEALD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (Org.). **Transparency: the key to better governance**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

LÜCHMANN, Lígia H. H. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. **Lua Nova**, São Paulo, v. 109, n. 1, p. 13-49, jan./abr. 2020.

MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes. Disponibilização dos dados governamentais abertos pelos poderes executivos estaduais brasileiros. **Revista Economia & Gestão**, v. 20, n. 57, p. 25-43, dez. 2020.

MANSBRIDGE, Jane et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane (Org.). **Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. Cap. 1. p. 1-26.

PRADO, Ribeiro; RIBEIRO, Manuella Maia; DINIZ, Eduardo. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, José Anotônio Gomes de. (Org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2012. Cap. 1. p. 15-41.

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

PLOTKE, David. Representation is democracy. **Constellations**, Oxford, v. 4, n. 1, p. 19-34, abr. 1997.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, v. 54, n. 3, p.259-305, 2011.

RIBEIRO, Ednaldo A.; BORBA, Julian. As dimensões da participação política no Brasil. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 11-36, 2011.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos Ebape.Br**, v. 18, n. 2, p. 237-253, jun. 2018.

RODRIGUES, Karina Furtado; MICHENER, Gregory. A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 303-315, out. 2018.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Participação e deliberação na internet**: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Orientadora: Dra. Rousiley C. M. Maia. 2010. 188 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Comunicação Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; FREITAS, Christiana Soares de; KLEINA, Nilton Cesar Monastier; MARIOTO, Djiovanni Jonas França; NICHOLS, Bruno Washington; SILVA, Tiago Philippini Ferreira Borges da; ALISON, Murilo Brum; BOZZA, Gabriel Alexandre; HAUSEN, Victor. O campo da democracia digital brasileira: uma análise cientométrica de artigos publicados entre 1999 e 2020. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 37, n. 1, p. 1-38, 2022

SANTA CATARINA. Decreto Nº 632, de 02 de junho de 2020. **Regulamenta o Escritório de Gestão de Projetos**. Florianópolis, SC: Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 2020.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 67, p.191-228, 2006.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark E. The concept of representation in contemporary democracy theory. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 387-412, jun. 2008.

WARREN, Mark. Inovações democráticas e democracias representativas. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 8-32, 2021.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137, mai. 2015.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17 p. 79-90, dez. 2015.