

# Ensaio sobre transparência, participação e mecanismos de controle social das obras públicas e serviços de engenharia com base em pesquisa de informações e dados abertos da capital Florianópolis (SC) <sup>1</sup>

*Essay on transparency, participation and social control mechanisms of public works and engineering services based on information research and open data of capital Florianópolis (SC)*

## **Laura Elizandra Machado Carneiro**

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Advogada. Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de Diadema. Mestra em Direito Tributário pela USP. Especialista em Direito Tributário, Direito Processual Civil, Direito Público e Direito Material e Processual Trabalhista. Pós-graduanda em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCM/SP. E-mail: lauraemcarneiro@yahoo.com.br.

## **Aline Antonia Araújo da Silva**

Graduada em Serviço Social pela FMU. Servidora pública da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. Especialista em Saúde Coletiva pela UNICSUL. Pós-graduanda em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCM/SP. E-mail: line.araujo@hotmail.com.br.

## **Claudio Alvim Zanini Pinter**

Graduado em Administração pela UNISUL

(Tubarão-SC). Doutor em História pela Universidade de León – Espanha. Pós-graduado em Economia Empresarial pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Pós-graduando em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCM/SP. E-mail: cazp1603@gmail.com.

## **Fabio Rodrigo da Costa**

Graduado em Psicologia pela UNIB (Universidade Ibirapuera). Servidor público da GCM – Guarda Civil Municipal de Santo André/SP. Especialista em Política Pública Municipal pela UNIFESP. Pós-graduando em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCM/SP. E-mail: fabiocosta403@hotmail.com.

## **Lenice Santana dos Santos**

Graduada em Letras pela UNICASTELO. Servidora pública da Secretaria de Educação do Município de São Paulo. Pós-graduada em Letramento pela Faculdade de Conchas (FACON). Pós-graduanda em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCM/SP. E-mail: lenicessant@yahoo.com.br

<sup>1</sup> Recebido em 09/05/2023. Aceito para publicação em 26/05/2023.

**Resumo:** O ensaio baseia-se na pesquisa de informações e dados abertos coletados no sítio oficial eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis, Capital de Santa Catarina, com o objetivo de avaliar o grau de transparência, participação e mecanismos de controle social quanto às Obras Públicas e Serviços de Engenharia e o acesso ao Plano Diretor, ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Como metodologia, foram pesquisadas informações e dados abertos no Portal da Transparência, em especial nos campos Obras Públicas, Licitações e Contratos, Editais, acesso à Legislação Municipal, página relativa ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, dentre outros dados abertos. Além disso, para complementar a avaliação, foram pesquisadas informações em sítios eletrônicos sobre rankings de transparência, notícias relacionadas às obras públicas e licitações de Florianópolis e à participação social na revisão do Plano Diretor Municipal. Como resultados, avalia-se que a transparência ativa apresenta falhas, principalmente em relação à disponibilização de leis em formato pdf escaneado (não pesquisável), ausência de acesso a contratos e licitações recentes, notadamente em relação às obras e serviços de Engenharia, iniciados em 2021, na área de Educação Infantil, dentre outros aspectos do Portal de Transparência que indicam a necessidade de melhoramento do acesso à informação. Na conclusão, apontam-se aspectos importantes da transparência ativa e passiva e como podemos aprimorar a transparência, a participação e os mecanismos de controle social previstos na legislação de Florianópolis para efetivação do monitoramento de editais de licitações e da execução de obras públicas.

**Palavras-Chave:** Ddados abertos.; Florianópolis.; Ttransparência.; Ccontrole Ssocial.; Oobras Ppúblicas.

**Abstract:** The essay is based on the research of information and open data collected on the official website of the Municipality of Florianópolis, Capital of Santa Catarina, with the objective of evaluating the degree of transparency, participation and mechanisms of social control regarding Public Works and Services. of Engineering and access to the Master Plan, the Pluriannual Plan, the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law. As a methodology, information and open data were searched on the Transparency Portal, especially in the fields of Public Works, Tenders and Contracts, Public Notices, access to Municipal Legislation, page related to the Institute of Research and Urban Planning, among other open data. In addition, to complement the assessment, information was searched on electronic sites on transparency rankings, news related to public works and public tenders in Florianópolis, and social participation in the revision of the Municipal Master Plan. As a result, it is evaluated that active transparency has flaws, mainly in relation to the availability of laws in scanned pdf format (not searchable), lack of access to recent contracts and bids, notably in relation to engineering works and services, initiated in 2021, in the area of Early Childhood Education, among other aspects of the Transparency Portal that indicate the need to improve access to information. In conclusion, important aspects of active and passive transparency are pointed out and how we can improve transparency, participation and the mechanisms of social control provided for in the legislation of Florianópolis to effectively monitor public bidding notices and the execution of public works.

**Keywords:** Oopen data.; Florianopolis;. tTransparency;. soSocial Ccontrol.; Ppublic works.

## 1 Introdução

O objetivo geral do presente ensaio é avaliar o grau de transparência, participação e mecanismos de controle social baseado nos dados abertos sobre a produção da infraestrutura pública do Município de Florianópolis, Capital do Estado de Santa Catarina.

Os objetivos específicos são pesquisar informações e dados abertos do sítio oficial eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis, em especial dos dados constantes do Portal da Transparência, nos campos Obras Públicas, Licitações e Contratos, Editais, acesso à Legislação Municipal e na página relativa ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano; avaliar os instrumentos previstos nas Leis Municipais, em especial, no Plano Diretor, que possibilitam o controle social das políticas públicas em geral e aqueles dispositivos que se referem às Obras Públicas e Serviços de Engenharia; e destacar dispositivos e considerações sobre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, sob o aspecto da facilidade ou não do acesso à informação. (Florianópolis, Plano Plurianual 2018-2021, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021, Lei Orçamentária Anual 2021/2017, 2020a, 2020b).

O Município de Florianópolis possui população de 516.524 habitantes, de acordo com estimativas para 2021 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). É o segundo Município mais populoso do Estado de Santa Catarina (após Joinville) e 48º mais populoso do Brasil. Florianópolis possui área total de 674,844 km<sup>2</sup> e densidade demográfica (2010) de 623,68 hab./km<sup>2</sup>.

No tocante à metodologia, foram pesquisadas informações e dados abertos no Portal da Transparência, em especial nos campos Obras Públicas, Licitações e Contratos, Editais, acesso à Legislação Municipal, página relativa ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, dentre outros dados abertos. Além disso, para complementar a avaliação, foram pesquisadas informações em sítios eletrônicos sobre rankings de transparência, notícias relacionadas às obras públicas e licitações de Florianópolis e à participação social na revisão do Plano Diretor Municipal. (Florianópolis, Plano Diretor, 2014).

Quanto aos resultados, avalia-se que a transparência ativa apresenta falhas, principalmente em relação à disponibilização de leis em formato pdf escaneado (não pesquisável), ausência de acesso a contratos e licitações recentes, notadamente em relação às obras e serviços de Engenharia, iniciados em 2021, na área de Educação Infantil, dentre outros aspectos do Portal de Transparência que indicam a necessidade melhoramento do acesso ativo à informação.

Por fim, na conclusão do ensaio, apontam-se aspectos importantes da transparência ativa e passiva e como podem ser aprimoradas a transparência, a participação e os mecanismos de controle social previstos na legislação de Florianópolis para efetivação do monitoramento de editais de licitações e da execução de obras públicas e serviços de Engenharia.

## 2 Metodologia

Trata-se de um ensaio acerca da Cidade de Florianópolis, que avalia o grau de transparência ativa dos dados abertos a respeito do sistema de financiamento e produção da infraestrutura pública. Para tanto, foram examinados o Portal da Transparência, os dados abertos, os dados sobre licitações e contratos de obras e serviços de Engenharia, os dados orçamentários, o sistema de planejamento orçamentário e de planejamento urbano, os mecanismos e as instâncias de participação popular e de controle social desses processos.

Além dos dados abertos disponíveis no sítio oficial eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis (<https://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php>), fez-se um estudo da participação popular quanto à revisão do Plano Diretor, notícias sobre fraudes em licitações e contratos, rankings de avaliação dos Portais de Transparência de Municípios e sobre reportagens relativas à participação popular nas políticas públicas, sobretudo naquelas voltadas às obras públicas e aos serviços de Engenharia.

Primeiramente, cabe salientar que Gil (2012, p. 26) define pesquisa como “o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico”; sendo assim, entende-se pesquisa como um acervo de práticas com o objetivo de expor novos estudos no meio científico, possibilitando a associação entre a teoria e a prática na área estudada. Desta forma, o estudo teve o objetivo de avaliar o grau de transparência, participação e mecanismos de controle social da capital Florianópolis (SC). A pesquisa é, portanto, descritiva.

Para Selltiz (1974), a fase de análise de informações contempla: a) busca pelos dados semelhantes; b) variações entre os dados encontrados; c) divergências do número de informações disponíveis de cada grupo investigado; d) mostrar a relação entre as variáveis. Tais fases foram realizadas neste Ensaio.

Com base nos aspectos de avaliação dos dados abertos levantados, procura-se avaliar o grau de transparência do Município de Florianópolis para fins de controle social das obras públicas e serviços de Engenharia.

### 3 Resultados

Primeiramente, é importante ressaltar que o Portal da Transparência do Município de Florianópolis foi lançado em abril de 2013, com 15 sessões agrupadas por assuntos de interesses que levam o visitante para conhecer o Portal, os dados institucionais, a folha de pagamento, diárias e passagens, quadro funcional, licitações, contratos, convênios, consultas de processos, ouvidoria e publicações, dentre outros.

No referido Portal, foi consultada a Lei Complementar Municipal nº 482, de 17 de janeiro de 2014, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, institui o Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão, denominada simplesmente de Plano Diretor do Município de Florianópolis, ajustado às políticas, diretrizes e instrumentos de desenvolvimento territorial e urbanístico instituídos pela Lei Federal nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade, pela Constituição do Estado de Santa Catarina e pela Lei Orgânica do Município de Florianópolis.

Em conformidade com este marco legal, o Plano Diretor do Município de Florianópolis prevê a adoção de instrumentos urbanísticos para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano. O referido Plano Diretor, em seu artigo 253, traz como instrumentos urbanísticos, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; estudo de impacto de vizinhança; projetos especiais; e detalhamento de normas, incluindo planos setoriais e planos específicos de urbanização; sem prejuízo de outros instrumentos jurídicos, tributários, políticos, administrativos ou financeiros de política urbana.

Por sua vez, o Plano Diretor traz uma série de estudos e propostas, na forma de Planos planos Setoriais complementares, que podem ser temáticos ou territoriais.

Há onze Planos Setoriais, a saber: Plano Setorial de Áreas Verdes, Lazer e Recreação; Plano Setorial de Equipamentos de Educação; Plano Setorial de Equipamentos de Saúde; Plano Setorial de Mobilidade Urbana; Plano Setorial Cicloviário; Plano Setorial de Habitação de Interesse Social; Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico; Plano Setorial de Regularização Fundiária; Plano Setorial de Distribuição de Energia Elétrica; Plano Setorial de Arborização; e Plano Setorial de Equipamentos para o Turismo. De acordo com o artigo 285 do referido Plano Diretor, o desenvolvimento dos Planos Setoriais será sempre acompanhado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis IPUF (IPUF Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Florianópolis) para as adequações necessárias no uso e ocupação do território. Importante também destacar que os Planos Setoriais serão sempre apresentados em Audiência Pública, o que possibilita a participação popular no planejamento urbano municipal.

Já o artigo 296 do Plano Diretor cria o Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SMGPU), com o objetivo de garantir um processo dinâmico, integrado, permanente e participativo de implementação, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor, bem como das políticas, programas, projetos, obras e atividades dele decorrentes. O referido Sistema Municipal é um espaço de cidadania e gestão participativa da cidade, onde são discutidos e avaliados o planejamento do Município e suas prioridades, políticas, programas, diretrizes e projetos do Plano Diretor, que se orienta por diversos princípios, expressos no artigo 297 do Plano. No tocante ao controle social de obras públicas e serviços de Engenharia, é importante destacar alguns princípios que favorecem a participação popular, quais sejam, a transparência na elaboração e amplo acesso às informações pertinentes ao Plano Diretor e a suas avaliações; a criação de canais de participação e parcerias entre o Poder Público e os diversos segmentos da sociedade civil e a viabilidade técnica e econômica das proposições, avaliada a partir de sua eficiência, equidade social e benefícios à qualidade de vida.

Conforme o artigo 304 do Plano Diretor, o Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SMGPU) é integrado pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, pelo Sistema de Avaliação de Desempenho Urbano, pelo Sistema de Informações Urbanas Municipais e pelo Sistema de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor de Florianópolis. Por sua vez, o artigo 305 do Plano Diretor versa sobre o Conselho da Cidade, órgão superior do Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana, que atua como colegiado representativo do Poder Público e dos vários segmentos sociais, de natureza consultiva, com a finalidade de implementar o Plano Diretor, acompanhar a elaboração dos projetos setoriais, estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme o Estatuto da Cidade.

Em pesquisa ao Plano Plurianual, referente ao quadriênio 2018 a 2021, estabelecido pela Lei Municipal nº 10.229, de 19 de junho de 2017, observou-se que o mesmo traz diretrizes estratégicas, as quais são estruturadas em Programas, a saber, plano diretor, desenvolvimento econômico, educação pública, patrimônio cultural, saúde pública, políticas sociais, segurança pública, mobilidade urbana, gestão pública, esporte e lazer e estímulo ao crescimento da economia de geração de renda e oportunidades. O artigo 6º da referida Lei fixa que os Programas constantes do PPA 2018 a 2021 estarão expressos na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Também foi pesquisada a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Exercício de 2021, disponível no sítio oficial eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis, instituída pela Lei Municipal nº

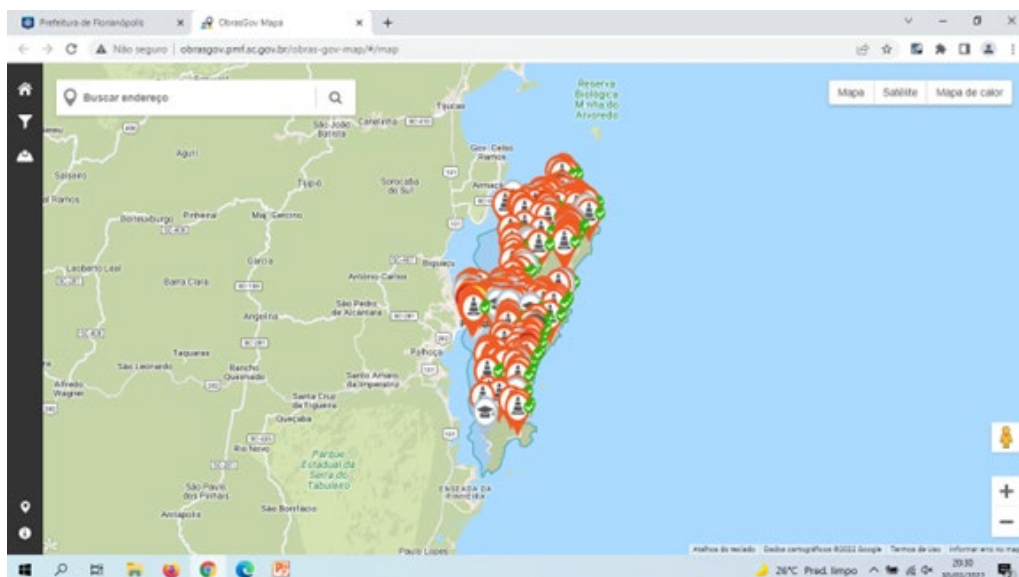
10.734, de 28 de julho de 2020. Em seu artigo 2º, a referida Lei dispõe que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com as Metas Fiscais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante da Lei. Seguindo na análise da referida Lei, seu artigo 30 fixa que o Poder Executivo Municipal poderá alterar as metas e prioridades definidas na Lei, bem como seus Anexos.

Em pesquisa à Lei Orçamentária Anual do Exercício de 2021, estabelecida pela Lei Municipal nº 10.760, de 22 de dezembro de 2020, foi verificado o demonstrativo de despesas referentes aos Programas de Governo relacionados à Educação na LOA 2021. Fez-se esse recorte para analisar as obras públicas e serviços de engenharia na área de Educação Infantil iniciados em 2021, na cidade de Florianópolis. Constataram-se projetos, atividades e operações especiais como aquisição de terrenos para expansão da rede de Educação Infantil, manutenção predial das UES – Educação Infantil, projeto de expansão e aperfeiçoamento da rede de Ensino Infantil BID e contratação de projetos arquitetônicos e complementares de Educação Infantil.

Em consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Florianópolis, na aba “Obras Públicas”, é possível ter acesso a informações gerais sobre as obras públicas e serviços de Engenharia, inclusive por meio de geomapeamento/geolocalização (dados cartográficos). Os filtros da pesquisa permitem consultar obras por período, tipo de obra, bairro, situação, bem público e contratado, bem como selecionar se pretende filtrar a pesquisa por Secretaria responsável (Educação, Esporte, Habitação, Infraestrutura, Saneamento, Saúde e Segurança).

As imagens a seguir demonstram o acesso às Obras Públicas por meio do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Florianópolis:

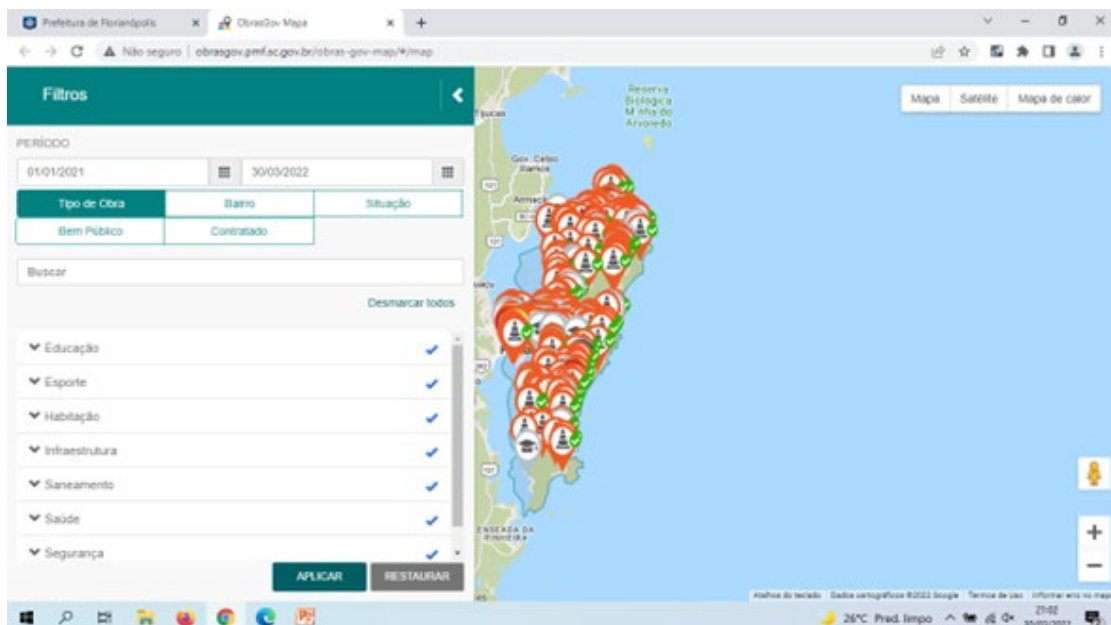
**Figura 1 - Portal da Transparência: Obras Públicas**



**Fonte:** Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Florianópolis - Obras Públicas (<http://obrasgov.pmf.sc.gov.br/obras-gov-map/#/map>), 2022.

Ao acessar o Portal da Transparência: Obras Públicas tem-se acesso à imagem da figura 1, contemplando as obras de uma maneira geral.

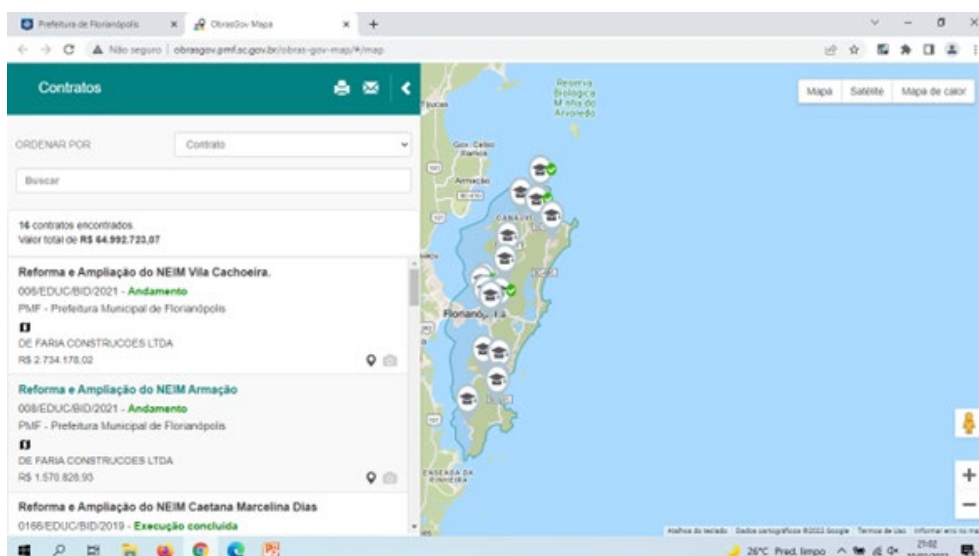
**Figura 2 - Portal da Transparência: Detalhamento parcial de dados**



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Florianópolis - Obras Públicas (<http://obrasgov.pmf.sc.gov.br/obras-gov-map/#/map>), 2022.

Ao clicar em um dos ícones da figura 1, tem-se o valor total do contrato. O mesmo ocorre para os outros ícones. A imagem também apresenta a possibilidade de filtrar informações pertinentes à Secretaria responsável pela obra pública ou serviço de Engenharia (Educação, Esporte, Habitação, Infraestrutura, Saneamento, Saúde e Segurança).

**Figura 3 - Portal da Transparência: Detalhamento de dados dos contratos**



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Florianópolis - Obras Públicas (<http://obrasgov.pmf.sc.gov.br/obras-gov-map/#/map>), 2022.

O site permite emitir um relatório de contratos de obras. Para o ensaio, foi pesquisado o período de 01/01/2021 a 30/03/2022, onde foram levantadas informações sobre dezesseis contratos na área de Educação, sendo que três são de obras paralisadas, seis de obras com execução concluída

e sete de obras em andamento (destas, duas obras foram iniciadas em 2021). O Relatório de Contratos de Obras traz informações gerais (contrato, objeto, período de execução, situação, empresa, setor, classificação), prazos de execução (dias originais, dias aditados, dias paralisados e dias atuais), informações financeiras (valor inicial do contrato, valor dos aditivos, valor total do contrato, valor medido – preços iniciais, valor medido – reajuste, total medido, saldo contratual), fiscais da obra, valor contratado e valor executado, além da descrição da obra e da metragem.

Dentre os contratos pesquisados, encontra-se a reforma e ampliação do Núcleo de Educação Infantil Municipal (NEIM) Vila Cachoeira e a reforma e ampliação do NEIM Armação. Sobre as referidas obras, podem-se consultar o período de execução, a situação, os prazos de execução, o valor inicial do contrato, o valor dos aditivos, o valor contratado, o valor executado e o saldo contratual. Em alguns outros contratos, é possível consultar fotos da obra ou do serviço de Engenharia.

Fazendo um comparativo, há o Sistema Integrado de Controle de Obras Públicas SICOP (SICOPSistema Integrado de Controle de Obras Públicas), software desenvolvido pelo Governo do Estado de Santa Catarina, com o objetivo de gerenciar as informações sobre as obras executadas em todos os órgãos da esfera estadual. A esse respeito, Carlos Simões (2011, p. 41) menciona que o SICOP “permite fazer consultas estruturadas acerca do período, tipo, natureza da obra, localização e situação atual do contrato”. Da mesma forma como o Portal da Transparência do Município de Florianópolis, o software apresenta dados da obra, do contrato e fotografias.

Importante ressaltar que o controle social deveria ser fomentado por meio do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Florianópolis, possibilitando ao cidadão o encaminhamento de denúncia acerca de determinada obra pública, com a juntada de fotos e documentos comprobatórios da irregularidade.

Portanto, em que pese existir o Portal da Transparência e o acesso a alguns dados abertos de Obras Públicas, Editais, Licitações e Contratos, observa-se que o Portal carece de melhores condições de navegabilidade direta aos dados, de inclusão de leis e anexos em pdf pesquisável e legível e de acessibilidade às pessoas com deficiência, para fins de propiciar uma transparência ativa e maior acesso da população aos dados abertos.

#### 4 Discussão dos resultados

Embora o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual estejam disponíveis para consulta no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Florianópolis, na Lei de Diretrizes Orçamentárias fica mencionado que “os anexos desta Lei encontram-se disponíveis na Secretaria Municipal da Fazenda”. Portanto, não é possível ter acesso direto a todos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para consulta aos Programas e Ações. Em relação ao exercício de 2021, podem-se consultar somente as receitas por categoria econômica e, ainda assim, os anexos disponibilizados no site estão escaneados, com partes cortadas e gravados em pdf não pesquisável, o que dificulta o entendimento e a transparência em relação às informações constantes do documento.

Sobre as Obras Públicas consultadas no Portal da Transparência, é importante frisar que este disponibiliza dados gerais da obra, mas não é possível acessar os contratos e as licitações, ainda que se trate de processos/contratações recentes. Em outras palavras, foi tentada a localização, na aba Licitações e Contratos, das duas obras de reforma e ampliação de NEIM iniciadas em 2021, mas nenhuma das licitações ou contratos está disponível para consulta. Tentou-se, igualmente, a visualização de Editais da Prefeitura e, ao consultar “Transparência, Auditoria e Controle”, nenhum registro foi encontrado.



Sobre as instâncias participativas previstas no Plano Diretor, foi possível constatar no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis que a Conferência da Cidade é um evento democrático de amplo debate público e participativo aberto para todos os cidadãos. A Conferência serve para discussão de políticas urbanas sobre temas fundamentais para melhorar a vida na cidade e sensibilizar e mobilizar a sociedade para equacionar problemas urbanos. A 6ª Conferência da Cidade de Florianópolis tinha o objetivo de buscar definir, de forma conjunta, propostas e ações para a Gestão Territorial do Município, assim como elegeria nove delegados à próxima Conferência Estadual das Cidades ou evento equivalente. Em que pese a importância da referida Conferência, consta do sítio eletrônico da Prefeitura de Florianópolis que a plenária do Conselho da Cidade realizada em 17 de fevereiro de 2020 deliberou pela suspensão temporária do calendário da 6ª Conferência da Cidade por questões operacionais em virtude da não aprovação do Regulamento nos dois eventos de abertura e, até o momento, o evento permanece adiado.

Também é possível verificar que as Eleições de 2020 para o Conselho da Cidade foram suspensas, por prazo indeterminado, até novas deliberações da Prefeitura Municipal de Florianópolis, não tendo ainda sido retomado o processo eleitoral.

Todas essas questões impactam na transparência e no controle social das obras públicas e serviços de Engenharia, pois os instrumentos de participação popular não estão em pleno funcionamento.

Conforme explicam Bianca Vaz Mondo e Celso Dias (2016, p. 52), há duas funções principais que o controle social pode exercer com o monitoramento de obras públicas:

([...] a) detectar possíveis problemas que serão, posteriormente, encaminhados às autoridades competentes para uma verificação mais aprofundada, e b) contribuir para coibir irregularidades na execução de obras públicas, mostrando aos gestores públicos e às empresas executoras que a sociedade está atenta à maneira como projetos de infraestrutura estão sendo implementados.

O Município também conta com o Observatório Social de Florianópolis (OSF), que reúne mais de 70 voluntários e desenvolve ações como o acompanhamento de compras e contratações pelo Poder Público, projetos de educação fiscal, reconhecimento de boas práticas e de estímulo à participação de microempresas em processos licitatórios. O referido Observatório Social é uma associação que prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir, preventivamente, no controle social dos gastos públicos.

Ademais, algumas outras notícias extraídas de sites dão conta de que a cidade de Florianópolis está sendo cobrada em relação à abertura à participação social na discussão e elaboração de políticas públicas em geral. Neste aspecto, verificou-se que o Ministério Público Federal propôs ação civil pública em face da Prefeitura Municipal de Florianópolis alegando que as audiências públicas para revisão do Plano Diretor foram feitas em desacordo com a lei, uma vez que não teriam sido divulgadas adequadamente e não contavam com os documentos exigidos.

Também foi noticiado, na página oficial do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, que o mesmo expediu recomendação ao Município de Florianópolis para ampliação da participação popular na revisão do Plano Diretor. Na recomendação, o Ministério Público indica que o

Município deve garantir a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de revisão do Plano Diretor, por meio da realização de treze audiências distritais e uma audiência geral.

Por sua vez, o site da ND+ noticiou, em 09 de dezembro de 2021, que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina abriu inquérito civil sobre o Plano Diretor de Florianópolis, com base em representação encaminhada por vinte e cinco entidades com questionamentos sobre a tramitação da proposta de revisão do Plano Diretor, solicitando o andamento e o cronograma de discussão das propostas, com detalhamento das etapas já realizadas e as medidas adotadas para garantir a participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos sociais. O jornal Correio de Santa Catarina – Portal da Região Metropolitana de Florianópolis noticiou, em 1º de fevereiro de 2022, que as entidades querem a mediação do Ministério Público do Estado de Santa Catarina para finalizar o Plano Diretor de Florianópolis, garantindo, assim, que os representantes do movimento Floripa Sustentável, que reúne quarenta e cinco entidades, possam dialogar sobre os encaminhamentos necessários para o processo de revisão do Plano Diretor de Florianópolis. Também o Jornal ND+ (Notícias do Dia) trouxe matéria, em 09 de julho de 2019, em que relata que o Ministério Público Federal ofereceu denúncia contra dezoito pessoas na Operação Alcatraz, com o objetivo de desarticular uma organização criminosa que vinha promovendo fraudes em licitações, corrupção, peculato e lavagem de dinheiro, e desviando recursos federais e do Estado.

Também o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina já apontou irregularidades no licenciamento de obras pela Prefeitura de Florianópolis, em especial porque projetos de obras receberam licenciamento sem prévia análise técnica; obras foram licenciadas sem o cumprimento de exigências técnicas ou com cumprimento parcial; obras foram licenciadas e com emissão de alvarás, apesar de parecer contrário do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF); morosidade e não cumprimento da ordem cronológica na análise de requerimentos de licenciamentos; e desatualização do sistema de geoprocessamento contratado.

Por outro lado, apesar das questões suscitadas com relação à transparência ativa dos dados abertos disponibilizados no Portal de Transparência do sítio oficial eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis, os rankings sobre transparência trazem informações diversas sobre o portal da capital de Santa Catarina. O Ministério Público Federal conferiu, em 2016, ao Portal da Transparência da Prefeitura de Florianópolis, Nota 10, no chamado Ranking Nacional da Transparência, considerando o acesso do contribuinte às informações do Município e a promoção de um governo democrático e responsável. Contrariamente, a Universidade de Santa Catarina, no Blog do Grupo de Pesquisa Politeia – Coprodução do Bem Público: Accountability e Gestão, noticiou que Florianópolis ocupa penúltima posição entre capitais, no último ranking da transparência internacional. O referido ranking diz respeito à transparência do combate à Covid-19, relacionado às contratações emergenciais.

## 5 Considerações finais

O presente ensaio avaliou o grau de transparência dos dados abertos sobre a produção da infraestrutura pública da cidade de Florianópolis e os achados evidenciaram que a legislação em matéria orçamentária e o plano diretor estão disponíveis no sítio oficial eletrônico da Prefeitura Municipal de Florianópolis, embora haja a necessidade de se adequar o site para permitir que os arquivos sejam acessados no formato de pdf pesquisável ou em planilhas para melhor localização dos dados orçamentários.

Também é necessário obter o acesso direto a editais, licitações e contratos, para efetivação da transparência ativa.

Além disso, há a necessidade de revisão do Plano Diretor, possibilitando a realização de diversas audiências públicas para participação democrática na discussão do novo plano.

Quanto à transparência ativa, constatou-se que o Município de Florianópolis possui sítio oficial localizado na internet e que divulga informações orçamentárias e financeiras consolidadas em um Portal da Transparência. Ademais, o referido ente federado disponibiliza informações sobre a sua estrutura organizacional, bem como sobre as suas unidades administrativas, servidores públicos e despesas com diárias. Verificou-se, ainda, que o Município disponibiliza informações sobre receitas, tais como valor previsto, valor arrecadado e classificação em, no mínimo, categoria e/ou origem. Além disso, disponibiliza informações sobre despesas, sendo possível localizar dados sobre empenhos, tais como número do empenho, valor do empenho, data do empenho, favorecido do empenho e descrição/objeto do empenho, e também dados sobre pagamentos, tais como valor do empenho, data do empenho, favorecido do empenho e empenho de referência, possibilitando, inclusive, a consulta de empenhos ou de pagamentos por favorecido e a geração de relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto.

Sobre as licitações, o Município disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre licitações, inclusive número/ano do edital, modalidade de licitação, objeto da licitação e situação/status da licitação, disponibilizando, em alguns casos, o conteúdo integral dos editais de licitação e consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas. Também disponibiliza consulta de informações sobre contratos, como objeto, valor, favorecido, número/ano do contrato, vigência e licitação de origem e, em alguns casos, o conteúdo integral dos contratos, permitindo gerar, ainda, relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto.

Sobre as obras públicas, o Município disponibiliza consulta para o acompanhamento de Obras Públicas, em que podem ser localizadas informações sobre objeto, valor total, empresa contratada, data de início, data prevista para o término ou prazo de execução, valor total já pago ou percentual de execução financeira e situação atual da obra.

O sítio oficial eletrônico do Município apresenta a regulamentação da Lei de Acesso à Informação, divulgando seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso.

Importante destacar que o Município não divulga relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos, bem como não publica em seu sítio oficial alguma relação das bases de dados abertos do Município (catálogo ou inventário de dados abertos).

Em que pese a existência de canais de participação em termos quantitativos, verificou-se a necessidade de inovação e retomada da participação popular em termos qualitativos. As instituições participativas, como Conselho da Cidade e entidades de diversos segmentos sociais, precisam aumentar e aprofundar a participação cidadã nos processos políticos decisórios, sobretudo para o controle social de obras públicas e serviços de Engenharia. Também o associativismo civil, considerado por Rony Coelho (2020, p. 260) como “um núcleo de população associada que se organiza independentemente do Estado”, precisa ser estimulado, tanto para a revisão do Plano Diretor como para o controle social e preventivo de obras públicas e serviços de Engenharia.

Entende-se que as reivindicações precisam ser institucionalizadas, o que se daria por meio da ampliação da participação em um fenômeno de retroalimentação entre as demandas das associações

civis e dos movimentos sociais e as ações do Poder Público Municipal, o que poderia se dar com a criação de novos conselhos ou estímulo para que os Conselhos já existentes efetivamente funcionem, como é o caso do Conselho da Cidade, criado no Plano Diretor de Florianópolis. Ademais, é importante que tais Conselhos não sejam apenas consultivos, mas que possam ser deliberativos, não se limitando a apenas aqueles Conselhos cuja criação é obrigatória por leis federais, porque se vinculam ao repasse de recursos.

Também precisa ser estimulada a criação de canais institucionais participativos, de modo que as decisões políticas relevantes sejam democratizadas, permitindo o envolvimento regular e contínuo dos cidadãos com a administração pública.

A pesquisa limita-se à análise de dados abertos e informações constantes do sítio eletrônico da Prefeitura de Florianópolis, a um período determinado, a um número de obras selecionadas para análise (obras públicas e serviços de Engenharia na área de Educação Infantil, iniciadas em 2021), obtidas por atuação ativa. Todavia, é importante salientar que o referido estudo pode ser feito em relação aos dados abertos passivos, isto é, aos dados que podem ser obtidos pelos cidadãos mediante solicitação, o que não foi objeto deste ensaio.

Desta forma, sem a pretensão de esgotar o estudo, traça-se um convite ao desenvolvimento de novas pesquisas e análises de dados, incentivando-se o desenvolvimento de iniciativas que facilitem ainda mais o acesso dos cidadãos aos dados de transparência ativa e passiva.

Finalmente, conclui-se pela necessidade de aprimorar as instituições participativas municipais, tais como conselhos de políticas públicas e de direitos, mecanismos de participação individual, processos conferencistas e orçamentos participativos, que, embora existentes em Florianópolis, necessitam de estímulo político para seu efetivo funcionamento e atingimento do potencial de transformação na democratização das relações entre atores estatais e atores sociais, sobretudo em termos de transparência, controle social e inclusividade.

## 6 Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO FLORIPAMANHÃ. MPF diz que audiências do Plano Diretor de Florianópolis foram feitas em desacordo com as leis. Florianópolis, 20 nov. 2013. Disponível em: <https://floripamanna.org/2013/11/mpf-diz-que-audiencias-do-plano-diretor-de-florianopolis-foram-feitas-em-desacordo-com-as-leis/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

COELHO, Rony. A participação institucional em São Paulo: Ttrajetória e a experiência no governo Haddad (PT, 2013-16). *Rev. Bras. Ciênx. Polít.*, Brasília, n. 31, p. 257-300, jJan. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0103-335220203107>. Acesso em: 08 abr. 2022.

CORREIO DE SANTA CATARINA. Portal da Região Metropolitana de Florianópolis. Entidades querem mediação do MPSC para finalizar Plano Diretor de Florianópolis. Florianópolis, 1 fev. 2022. Disponível em: <https://www.correiosc.com.br/entidades-querem-mediacao-do-mpsc-para-finalizar-plano-diretor-de-florianopolis/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. CORREIO DE SANTA CATARINA. Observatório Social de Florianópolis inaugura sede e apresenta planos para 2019. Florianópolis, 13 dez. 2018. Disponível em: <https://www.correiosc.com.br/observatorio-social-de-florianopolis-nova-sede-planos-2019/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

FLORIANÓPOLIS, Prefeitura de. Lei Complementar Municipal nº 482, de 17 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, institui o Plano de Uso e Ocupação, os Instrumentos Urbanísticos e o Sistema de Gestão, denominada simplesmente de Plano Diretor do Município de Florianópolis, ajustado às políticas, diretrizes e instrumentos de desenvolvimento

territorial e urbanístico instituídos pela Lei Federal nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade, pela Constituição do Estado de Santa Catarina e pela Lei Orgânica do Município de Florianópolis. Florianópolis, 2014. Disponível em: <http://ipuf.pmf.sc.gov.br/plano-diretor/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. FLORIANÓPOLIS. Lei Municipal nº 10.229, de 19 de junho de 2017. Aprova o Plano Plurianual do Município de Florianópolis, para o período compreendido entre os exercícios de 2018 a 2021. PPA 2018-2021. Florianópolis, 2017. Disponível em: [http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/LEI%20N%2010229-17-2018\\_2021.pdf](http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/LEI%20N%2010229-17-2018_2021.pdf). Acesso em: 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. FLORIANÓPOLIS. Lei Municipal nº 10.734, de 28 de julho de 2020. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Município de Florianópolis para o exercício de 2021. LDO 2021. Florianópolis, 2020a. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/LDO%202021.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. FLORIANÓPOLIS. Lei Municipal nº 10.760, de 22 de dezembro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa do orçamento do Município de Florianópolis para o exercício de 2021. LOA 2021. Florianópolis, 2020b. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/LEI%2010760%20LOA%202021.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. FLORIANÓPOLIS. Portal da Transparência. Florianópolis, 2022. Disponível em <http://obrasgov.pmf.sc.gov.br/obras-gov-map/#/map>. Acesso em: 05 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. FLORIANÓPOLIS. SMAP. Administração. MPF confere à Capital nota 10 em transparência. Florianópolis, 9 jun. 2016. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/noticias/index.php?pagina=notpagina&noti=17145>. Acesso em: 03 abr. 2022.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. Brasil / Santa Catarina / Florianópolis. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/florianopolis/panorama>. Acesso em: 03 abr. 2022.

Ministério Público DE SANTA CATARINA. MPSC recomenda ampliação da participação popular na revisão do Plano Diretor de Florianópolis. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-recomenda-ampliacao-da-participacao-popular-na-revisao-do-plano-diretor-de-florianopolis->. Acesso em: 04 abr. 2022.

MONDO, Bianca V; CORREA, Edivan; DIAS, Celso. Manual para controle social de obras públicas. São Paulo: Transparência Brasil, 2016. (Obra transparente). Disponível em <http://bit.ly/manualcontroleot>. Acesso em: 9 abr. 2022.

ND+ (Notícias do Dia). MPSC abre inquérito civil sobre o Plano Diretor de Florianópolis. Florianópolis, 9 dez. 2021. Disponível em: <https://ndmais.com.br/cidadania/mpsc-abre-inquerito-civil-sobre-o-plano-diretor-de-florianopolis/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

ND+ (Notícias do Dia)\_\_\_\_\_. MPF denuncia 18 na Operação Alcatraz. Florianópolis, 9 jul. 2019. Disponível em: [https://static.ndmais.com.br/2019/07/009\\_flo\\_politica-1.pdf](https://static.ndmais.com.br/2019/07/009_flo_politica-1.pdf). Acesso em: 02 abr. 2022.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Florianópolis -(SC). Quem somos. Florianópolis: OSB, 2022. Disponível em: <http://osfloripa.org.br/quemsomos/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

POLITEIA. Coprodução do bem público: accountability e gestão. Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis ocupa penúltima posição entre capitais, no último ranking da transparência internacional. Florianópolis, 25 maio 2020. Disponível em: <https://politeiacoproducao.com.br/florianopolis-ocupa-penultima-posicao-entre-capitais-no-ultimo-ranking-da-transparencia-internacional/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

SELLTIZ, Cc. ET ALLI et al. Métodos de pesquisa nas relações sociais. São Paulo: Herder, 1974.

SANTA CATARINA. Ministério Público. MPSC recomenda ampliação da participação popular na revisão do Plano Diretor de Florianópolis. Florianópolis, 17 dez. 2021. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-recomenda-ampliacao-da-participacao-popular-na-revisao-do-plano-diretor-de-florianopolis->. Acesso em: 04 abr. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. TCE/SP aponta irregularidades no licenciamento de obras pela prefeitura de Florianópolis. Salvador: JusBrasil, 2015. Disponível em: <https://tce-sc.jusbrasil.com.br/noticias/217832239/tce-sc-aponta-irregularidades-no-licenciamento-de-obras-pela-prefeitura-de-florianopolis>. Acesso em: 02 abr. 2022.

SIMÕES, Carlos Rafael Menin. Transparência da aplicação de recursos em obras públicas. ESAF. 2011. Trabalho de conclusão de curso (Pós-graduação em Finanças Públicas) - Escola de Administração Fazendária, 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/transparencia-na-aplicacao-de-recursos-em-obras-publicas-8A81881F750376EF0175697F75D308E8.htm>. Acesso em: 12 dez. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. TCE/SP aponta irregularidades no licenciamento de obras pela prefeitura de Florianópolis. Disponível em: <https://tce-sc.jusbrasil.com.br/noticias/217832239/tce-sc-aponta-irregularidades-no-licenciamento-de-obras-pela-prefeitura-de-florianopolis>. Acesso em: 02 abr. 2022.