

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE ABRANGÊNCIA DO COREDE MISSÕES, NA PERSPECTIVA DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE (EBT) E DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL (ITGP-M)¹

TRANSPARENCY IN MUNICIPALITIES IN THE REGION OF COREDE MISSÕES, FROM THE PERSPECTIVE OF THE BRAZILIAN TRANSPARENCY SCALE AND THE MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT TRANSPARENCY INDEX

Micheli Dos Santos², Monize Sâmara Visentini³

¹ Pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, campus Cerro Largo.

² Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS) ? Cerro Largo, RS. Especialista em Administração Estratégica (UNIasselvi). Bacharel em Administração (URI). E-mail: micheli.santos@uffs.edu.br.

³ Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul ? UFFS. Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. E-mail: monize.visentini@uffs.edu.br

Resumo: Com base na disponibilização de informações por parte da gestão pública, o estudo teve como finalidade analisar a transparência da gestão pública municipal em portais eletrônicos dos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões/RS. A metodologia adotada foi a pesquisa descritiva, com abordagem quantitativa. Os resultados apontam níveis de transparência considerados baixos. Conforme a EBT, apenas um município da região alcançou nota máxima (10,00). De acordo com o ITGP-M a situação fica ainda pior, pois em uma escala de pontuação de 0 a 143, o município com melhor índice alcançou 76 pontos, obtendo um índice de transparência de 53%, o que é considerado um nível bom, porém, apenas três municípios da região encontram-se neste nível, enquanto os demais ficaram em situações consideradas ruins, com o último colocado registrando um índice de 35 pontos, representando 24% de transparência.

Palavras-chave: Transparência; Lei de Acesso à Informação; Municípios; Portais Eletrônicos; Accountability.

Abstract: Based on the availability of information by public management, the study aimed to analyze the transparency of municipal public management in electronic portals of the municipalities that make up the Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões/RS. The methodology adopted was the descriptive research, with a quantitative approach. The results indicate levels of transparency considered low. According to EBT, only one municipality in the region reached a maximum score (10.00). According to the ITGP-M the situation is even worse, in a scale of 0 to 143, the municipality with the best index reached 76 points, obtaining a transparency index of 53%, which is considered a good level, however, only three municipalities in the region are at this level, while the others are in situations considered to be bad, with the last one registering an index of 35 points, representing 24% of transparency.

Keywords: Transparency; Access to Information Law; Municipalities; Website; Accountability.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, os cidadãos têm despertado para uma visão mais crítica, participando mais ativamente tanto na definição de políticas públicas quanto na cobrança por melhoria nos serviços públicos relacionados à atuação mais transparente e de cobrança de responsabilidades (*accountability*) por parte dos gestores públicos. Neste contexto, como uma política pública de transparência e *accountability*, implantou-se a nível nacional a Lei 12.527/2011 (conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI), cuja aplicabilidade se dá a todas as unidades federativas. Tal dispositivo garante ao cidadão um direito constitucional, ao mesmo tempo em que impõe à União, seus entes, Estados e Municípios a responsabilidade pelo seu atendimento. A legislação obriga além do cumprimento da transparência ativa, já exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o cumprimento da transparência passiva.

A transparência compreende ações que objetivam reduzir a discrepância informacional entre os gestores públicos e os cidadãos, através da exposição das atividades do governo. Ela traz à sociedade o conhecimento das ações adotadas pelos governantes, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2008).

Castoldi e Santos (2013) destacam que a administração pública tem alcançado avanços rápidos e há necessidade de coordenar os esforços na busca de conhecimentos e modelos de boas práticas de transparência, considerando que apesar de relativamente novas, caracterizam-se como elementos indispensáveis no processo democrático e participativo da população para a consolidação das políticas regionalizadas, estreitando as relações entre os envolvidos.

Diante da relevância do tema, esse trabalho objetiva investigar a situação da regulamentação da LAI na região de abrangência do COREDE Missões, bem como medir a transparência da gestão pública municipal em portais eletrônicos dos municípios que o integram. Armstrong (2005, p.1) explica que “transparência refere-se ao acesso absoluto do público a informações oportunas e confiáveis sobre as deliberações e desempenho no setor público”.

Assim, este artigo se justifica pela possibilidade de apresentar o nível de transparência mensurado nos portais eletrônicos dos municípios investigados, considerando que é direito do cidadão ter acesso a informações que permitam observar os rumos que seguem os recursos públicos destinados a seus municípios, bem como saber se as informações exigidas pela legislação vigente estão sendo disponibilizadas. Ao avaliar os portais de transparência dos municípios do COREDE Missões, através de ferramentas que medem a transparência na gestão permitirá aos cidadãos conhecer o ambiente onde vivem e investem, auxiliando-os a refletir sobre a eficiência na gestão pública e a suficiência ou não das informações disponibilizadas.

2 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa descritiva, com abordagem quantitativa. A coleta de dados foi realizada no

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

período de outubro de 2016 a janeiro de 2017, nos portais eletrônicos dos 25 municípios que fizeram parte da pesquisa. Para identificação dos portais foram utilizados os termos “prefeitura municipal de (nome do município)”, na plataforma de busca online do Google (<http://www.google.com.br>). Para registro dos dados coletados foi desenvolvido um banco de dados com a utilização do Microsoft Excel. Os instrumentos de coleta dos dados foram a Escala Brasil Transparente - EBT, metodologia elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU, 2015) e o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), instrumento desenvolvido por Cruz (2010), descritos detalhadamente nas seções seguintes.

2.1 Escala Brasil Transparente (EBT)

Criada pela Controladoria Geral da União (CGU) em 2015, a Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para mensurar a transparência pública em estados e municípios brasileiros, com o propósito de investigar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). A aplicação desta metodologia oferece a divulgação de uma métrica, que atribui uma nota de 0 a 10 pontos, sendo 25% da nota atribuída para a regulamentação da LAI e 75% para a efetiva existência e atuação dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC). Todos os itens avaliados têm pontuação correspondente, até uma pontuação máxima de 3600 pontos. A nota final é obtida convertendo-se da base 3600 para a base 10 com uma casa decimal de precisão para uma melhor compreensão da sociedade. Quanto ao instrumento de coleta de dados, os portais eletrônicos foram observados e avaliados, de acordo com a ficha técnica constante no Quadro 1.

Quadro 1 - Ficha Técnica de avaliação dos portais eletrônicos, com base na EBT.

Nº	FATO	CAPITULAÇÃO LEGAL
1	Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?	Art. 42 Lei nº 12.527/11
2	Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?	Art. 27 Lei nº 12.527/11
3	Na regulamentação existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?	Art.32 Lei nº 12.527/11
4	Na regulamentação existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?	Art. 15 Lei nº 12.527/11
5	Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?	Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11
6	Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	§2º, Art.10º Lei nº 12.527/11
7	Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?	§1º, Art.10º Lei nº 12.527/11
8	Foi localizado no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?	Inciso I, alíneas "b" e "c" Art.9º, Lei nº 12.527/11

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

- | | | |
|----|--|--|
| 9 | Os pedidos enviados foram respondidos no prazo? | §§1º e 2º, Art.11º
Lei nº 12.527/11 |
| 10 | Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que se foi solicitado? | Art.5º
Lei nº 12.527/11 |

Fonte: CGU (2015).

Conforme observado no Quadro 1, a localização no portal eletrônico do quesito que atende ao questionamento gera dois tipos de resposta “SIM” ou “NÃO”, os quais, aliados aos demais quesitos avaliados, ao final geraram uma nota de 0 a 10. Em regra, a resposta “SIM” gerou pontuação máxima do quesito e a resposta “NÃO” gerou pontuação 0 (ZERO). A criação de uma nota propicia um *ranking* dos entes avaliados em termos de regulamentação e transparência passiva, funcionando o posicionamento dos avaliados como um fator que possibilita e incentiva a melhoria do cenário encontrado.

2.2 Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M)

O ITGP-M foi elaborado por Cruz (2010), utilizando como base o Índice de *Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA), criado pelo comitê espanhol da organização Transparência Internacional para análise da transparência em meio eletrônico de municípios espanhóis. O Quadro 2 exhibe as categorias de informações que constituem o ITGP-M:

Quadro 2 - Categorias de informações constantes do ITGP-M.

Categoria	Categorias de informações	Itens	Pontuação Máxima	Objetivos da divulgação
C1	Informações gerais sobre o município e prefeito	8 itens	10	Prover ao cidadão de informações básicas sobre os ocupantes de cargos eleitos e a estrutura administrativa municipal.
C2	Legislação municipal e Instrumentos de planejamento municipal	11 itens	11	Prover ao cidadão acesso à legislação municipal ordinária e também aos instrumentos de planejamento que orientam a gestão orçamentária (receitas e despesas).
C3	Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	16 itens	36	Prover ao cidadão acesso aos principais relatórios sobre a situação econômico-financeira do município, no tocante à execução do orçamento, gestão dos ativos e das dívidas do município.
C4	Interação com os cidadãos e com a sociedade	17 itens	19	Prover ao cidadão informações sobre os serviços prestados online no portal do município, as possibilidades de interação e participação na definição das preferências governamentais.
C5	Análise do portal do município	7 itens	7	Possibilitar uma análise das condições de acessibilidade e navegabilidade do portal do município.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

C6	Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	60 itens	60	Prover o cidadão de informações claras e objetivas em áreas consideradas de maior interesse e cujas condições têm impacto direto na vida dos cidadãos: política tributária, administração, licitações e compras, segurança pública, educação, cultura, esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde, saneamento básico, gestão ambiental, atividades econômicas (indústria, comércio, serviços e agricultura), trabalho e transportes.
----	---	----------	----	---

Fonte: Cruz (2010, p. 85).

O índice constitui-se em uma variável de natureza quantitativa que pode variar de 0 a 143 pontos. A pontuação que cada prefeitura recebeu foi o somatório de cada uma das categorias (ITGP-M = C1 + C2 + C3 + C4 + C5 + C6). Os itens contemplados no instrumento de coleta de dados foram analisados a partir de uma lógica binária, onde a sua existência na homepage levou a pontuação 1 (um) e a não existência, a pontuação 0 (zero). Porém, como alguns itens da categoria 3 (C3) contemplam relatórios periódicos de publicação obrigatória pelas prefeituras, para esses demonstrativos, a pontuação por sua disponibilização na homepage do município considera uma escala proporcional, que usa como referência a periodicidade máxima dos relatórios previstos pela LRF, que são maioria na categoria C3, pelo fato de o número máximo dos relatórios previstos da LRF ser equivalente a 10 anos e exigidos desde o ano de 2000 (CRUZ, 2010). Estes critérios estão estabelecidos da seguinte forma: presença de relatórios dos três últimos anos equivalem a 1 ponto, de 6 anos a 2 pontos e de 10 anos a 3 pontos.

Após a coleta de dados e a obtenção do resultado do somatório das categorias avaliadas, realizou-se o cálculo de uma regra de três simples para transformar os 143 pontos máximos possíveis em um resultado de 100% de transparência, onde de 1 a 25% seriam considerados níveis péssimos de transparência, de 25 a 50% níveis regulares, de 50 a 75% níveis bons e de 75 a 100% seriam considerados níveis excelentes de transparência.

3 DESENVOLVIMENTO, RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Regulamentação da LAI e transparência passiva evidenciada nos portais eletrônicos dos municípios do COREDE Missões a partir da EBT

Municípios com população inferior a 10.000 (dez mil) habitantes não têm obrigatoriedade de criar portais eletrônicos, devendo disponibilizar as informações relacionadas à gestão pública de todos os

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

outros modos possíveis, como por exemplo, nos murais internos da Prefeitura Municipal, programas de rádio, jornais de circulação regional, audiências públicas, etc, não sendo, entretanto, dispensados de cumprir com a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009). A população da pesquisa constitui-se em sua maioria de municípios de pequeno porte, sendo que apenas 24% dos municípios possuem população superior a 10.000 habitantes (Cerro Largo, Giruá, Porto Xavier, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões e São Luiz Gonzaga).

Mesmo que a maioria dos municípios da região em análise possua população inferior a 10.000 (dez mil) habitantes, todos eles disponibilizam portais eletrônicos institucionais, respondendo ao primeiro questionamento do Quadro 1. Entretanto, com base nos parâmetros de avaliação e na análise documental realizada nos ambientes *web*, foi comprovado que na região do COREDE Missões, mesmo todos os municípios apresentando este recurso tecnológico, e a maioria deles apresentar um link para a LAI, apenas sete do total dos municípios investigados (Caibaté, Cerro Largo, Giruá, Porto Xavier, São Paulo das Missões, São Luiz Gonzaga e São Nicolau), correspondendo a 28%, regulamentaram a LAI por instrumento legal (Lei ou Decreto).

Observou-se também que em todos os sites pesquisados haviam *links* que direcionavam os usuários para “Portais de Transparência”, atendendo as exigências da Lei nº 12.527/2011, a qual regula o acesso a informações previsto no art. 5º inciso XXXIII, bem como no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988, onde as informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira do município podem ser acompanhadas.

O simples fato de regulamentar através de dispositivo legal o acesso à informação não garante que o mesmo esteja ocorrendo na prática. Daí a importância da transparência passiva, entendida como a obrigação do Estado em disponibilizar a todo o cidadão que solicite o acesso a documentos oficiais, exceto aqueles protegidos em razão de segurança nacional, direitos de terceiros ou segurança pública (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO; 2015).

Atendendo as questões 3 a 4 do Quadro 1, nota-se que a Legislação que regulamenta o acesso à informação nos municípios que se adequaram a LAI, em geral tem atendido o que ela preconiza. Quanto à localização no portal, da indicação quanto à existência de um SIC Físico para atendimento presencial ao cidadão, apenas dois municípios não cumprem com este quesito, Bossoroca e Salvador das Missões.

Destaca-se que 72% dos municípios não regulamentaram a LAI por meio de dispositivo legal e não formalizaram o SIC, mas mesmo assim criaram em seus portais eletrônicos ou o sistema de Ouvidoria ou o Fale Conosco, possibilitando a comunicação do cidadão com a gestão pública. Este resultado foi obtido a partir do acompanhamento dos portais eletrônicos dos municípios que compõem a população deste estudo, no período de outubro de 2016 a março de 2017, primeiro na coleta de dados e depois na revisão dos dados coletados.

Atendendo do questionamento 6 ao 10, do Quadro 1, foram enviados aos 25 municípios, via SIC

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

eletrônico, quatro pedidos reais de acesso à informação, em quatro áreas distintas, conforme perguntas formuladas pela CGU (2015). Por meio do encaminhamento destes pedidos de acesso, foi possível observar a realidade do cumprimento da transparência passiva pelas prefeituras municipais, e considerando o tempo disponibilizado para as respostas ao pedido que é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, de acordo com a própria Lei 12.527/2011, os mesmos foram encaminhados por via eletrônica, recebendo avaliação no período de 06/10/2016 a 21/11/2016 e posteriormente revisados no período de janeiro a março de 2017.

Observou-se que 9 municípios (36%) não atenderam ao pedido de acesso à informação, deixando de cumprir com a transparência passiva. Nota-se que a tecnologia está disponível, mas não está sendo utilizada para o propósito pelo qual foi criada. Essa é a realidade dos seguintes municípios da região: Dezesseis de Novembro, Entre Ijuís, Garruchos, Guarani das Missões, Pirapó, Roque Gonzales, Salvador das Missões, São Miguel das Missões e Sete de Setembro.

Em uma pesquisa desenvolvida por Raupp (2016) sobre a realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros, os resultados apresentam índices bem maiores, apontando que (73,85%) das prefeituras não atendem aos pedidos de informações encaminhados ou atendem de forma considerada insuficiente e fora do prazo legal. O fato de as prefeituras não atenderem as solicitações encaminhadas, negligenciando ao pedido de acesso a informação por parte dos pesquisadores (no caso representando um cidadão comum), vem a confirmar o que afirmam Portella e Côrtes (2015, p. 1106), que “não há outra alternativa a considerar senão a de equiparar um SIC-eletrônico inoperante à inexistência de tal sistema, ao menos para fins de enquadramento normativo”. Para estes autores, não há valor nenhum na criação e implantação de uma página indicativa do SIC, se os cidadãos não forem atendidos em suas consultas, pois a finalidade deste instrumento virtual é incentivar e estreitar a relação entre governo e cidadão, além de proporcionar maior praticidade no exercício da cidadania e participação popular.

Em 14 dos municípios, correspondendo a 56% da população investigada, os pedidos de acesso foram atendidos parcialmente: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Eugênio de Castro, Giruá, Rolador, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Ubiretama e Vitória das Missões. Este resultado corrobora com o estudo de Pinho (2008), em nove portais eletrônicos dos estados considerados mais desenvolvidos do país e do Distrito Federal, onde constatou que o problema não é de falta de tecnologia, não que esta não deva ser aperfeiçoada e melhorada constantemente, mas sim de cultura política e desenvolvimento político, o que tem impedido os governos de incorporar a cultura de utilização das TICs. Raupp (2016) ao investigar a realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros, observou que o descumprimento da LAI ocorre na maioria dos municípios, ora por problemas no portal, ora por problemas no retorno às solicitações de informações, inferindo que nestes casos o governo municipal ainda não teria condições de incorporar a cultura de utilização das TICs.

E, somente em 2 municípios, correspondendo a (8%) do total, os pedidos de acesso à informação

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

foram totalmente atendidos: Porto Xavier e Mato Queimado. Este resultado corrobora com o estudo de Raupp (2016), que mesmo tendo identificado taxas de respostas correspondentes a 22,26%, afirma haver uma inversão entre a regra e a exceção, pelo fato de ser a minoria dos municípios os que atendem a legislação, quando deveria ocorrer o contrário.

O mau desempenho dos municípios na questão da transparência passiva inviabiliza a essência da LAI, visto que esta legislação versa sobre a regulamentação da transparência passiva e sobre a classificação de documentos, além de incorporar informações obrigatórias a efetivação da transparência ativa (ARRUDA, 2016).

A atual situação da transparência pública dos municípios do COREDE Missões, elaborado a partir da aplicação da metodologia completa da EBT, a qual centra na avaliação e desenvolvimento de uma métrica que incentiva a cultura da transparência na administração pública, conscientizando sobre a importância do direito de acesso à informação, avaliando 12 quesitos, divididos em duas categorias.

Assim, após a avaliação da primeira categoria (Regulamentação da LAI), a qual atribuiu 25% da nota, os pedidos de acesso, correspondem a segunda categoria de avaliação (transparência passiva) e equivalem a 75% da nota geral e atribuíram aos municípios uma nota que incorporando-se à primeira, gerou um ranking de transparência, sendo que dos municípios avaliados apenas um atingiu a nota máxima, conforme apresentado na Tabela 1, que apresenta o resultado final da aplicação da metodologia da EBT.

Tabela 1 - Ranking dos municípios do COREDE Missões avaliados na EBT.

Município	Nota EBT	Posição na EBT	Município	Nota EBT	Posição na EBT
Porto Xavier	10	1º	Rolador	5	14º
Girua	9,16	2º	São Pedro do Butiá	4,44	15º
São Nicolau	9,16	3º	Roque Gonzales	3,88	16º
São Paulo das Missões	9,16	4º	São Miguel das Missões	3,61	17º
Cerro Largo	8,75	5º	Sete de Setembro	3,61	18º
Mato Queimado	8,61	6º	Dezesseis de Novembro	3,33	19º
Caibaté	8,47	7º	Guarani das Missões	3,33	20º
São Luiz Gonzaga	7,36	8º	Pirapó	3,33	21º
Santo Ângelo	6,94	9º	Garruchos	3,05	22º
Vitória das Missões	6,52	10º	Entre Ijuís	2,78	23º
Eugênio de Castro	6,38	11º	Bossoroca	2,77	24º
Santo Antônio das Missões	5,55	12º	Salvador das Missões	2,5	25º
Ubiretama	5,27	13º			

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Conforme apresentado na Tabela 1, o município de Porto Xavier alcançou nota 10,00 na Escala, atendendo a todos os quesitos avaliados, tanto na categoria de regulamentação da LAI, quanto na categoria da transparência passiva. Por outro lado, o município de Salvador das Missões, ocupando a última posição do ranking, não cumpriu com a categoria de regulamentação da LAI e na categoria da transparência passiva atendeu apenas com a indicação no portal eletrônico do endereço, telefone e formas de acompanhamento dos pedidos de acesso no SIC, não respondendo a nenhum dos pedidos de acesso encaminhados via sistema.

Em geral, pode-se aduzir que a realidade dos municípios do COREDE Missões não se apresenta de forma satisfatória no que tange a transparência evidenciada nos portais eletrônicos, se considerada a Escala Brasil Transparente (EBT), pois apenas 44% deles alcançaram nota acima de 6,00, enquanto que os outros 56% ficaram com notas inferiores, corroborando com os resultados obtidos na segunda edição da EBT aplicada pela CGU (2015). Enfim, pode-se afirmar que muito se tem a avançar para que na região de abrangência do COREDE Missões se alcance efetividade da LAI, de forma que a mesma não seja considerada como uma obrigação jurídica, mas como uma política pública de transparência e *accountability*, que permita, através da disponibilização do acesso à informação, o exercício da cidadania e o conseqüente controle social. Nesta perspectiva, Araújo e Mello (2016), em uma avaliação da lei de acesso à informação brasileira, discorrem sobre a prevalência nos municípios de uma “cultura do *pen drive*”, a qual não trata-se somente da cultura do sigilo, mas da prática da apropriação pessoal, por parte do servidor público, da informação sob seu gerenciamento. Este servidor não compartilha a informação nem sequer com os demais servidores, muito menos com o cidadão.

3.2 ITGP-M evidenciado nos portais eletrônicos dos municípios do COREDE Missões

Primeiramente, apresenta-se uma análise geral dos resultados encontrados, com a Tabela 2, expondo a estatística descritiva das categorias que formam o índice de transparência da gestão pública municipal (ITGP-M).

Tabela 2 - Categorias e pontuação do instrumento de coleta de dados.

Categoria	Pontuação máxima possível na escala	Pontuação máxima nos portais eletrônicos investigados	Média	Desvio Padrão
C1 - Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores	10	9	5,28	1,86
C2 - Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal	11	11	7,32	2,73

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

C3 - Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	36	30	17,44	5,29
C4 - Interação com o cidadão e com a sociedade	19	8	4,28	1,81
C5 - Análise do portal do município	7	4	3,04	1,05
C6 - Disponibilização aos cidadãos de informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	60	30	16,32	5,39
Total Geral (ITGP-M)	143	92	53,68	18,13

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Nesta análise geral, constatou-se que a média geral do índice de transparência (ITGP-M) foi de 53,68, sendo que o município com menor pontuação obteve 35 pontos (Dezesseis de Novembro), enquanto que o maior índice foi de 76 pontos (obtido pelo município de São Luiz Gonzaga). No estudo de Cruz (2010) sobre a transparência da gestão pública dos grandes municípios brasileiro, foram investigados os portais eletrônicos dos 96 municípios incluídos entre os cem mais populosos do Brasil, o resultado encontrado foi uma média geral para o ITGP-M de 66,10, com distribuição dispersa, pois dos 143 pontos possíveis, dos municípios investigados o com menor pontuação obteve 15 pontos (Carapicuíba - SP) e o município com maior índice alcançou 122 pontos (Londrina - PR). A autora cita que estes resultados, por serem encontrados nos maiores municípios brasileiros em termos populacionais, que reunidos correspondem a 60% do PIB brasileiro, revelam níveis de transparência de informações da gestão pública municipal, incompatíveis com o seu desenvolvimento socioeconômico (CRUZ, 2010).

Ainda, sob a perspectiva do ITGP-M, Costa e Torres (2015), analisaram a realidade dos municípios Paraibanos, com mais de 10.000 habitantes, constatando que o fato de existir o portal institucional não significa que necessariamente o ente público estará disponibilizando as informações em tempo real como prevê a legislação. Dentre os 72 portais investigados por Costa e Torres (2015), o que obteve maior pontuação no ITGP-M foi o de João Pessoa, que atingiu índice de 68, correspondendo a 48% do máximo possível, 143. Os demais municípios alcançaram no máximo 30% do índice, pelo fato de não disponibilizarem as informações básicas em seus portais.

Apesar da realidade da presente investigação distinguir-se das de Cruz, 2010; e Costa e Torres, 2015; os resultados encontrados são semelhantes e revelam que as homepages dos municípios investigados configuram-se mais como murais eletrônicos do que como espaços de construção de *accountability*, por meio da disponibilização de informações sobre a gestão pública.

A Tabela 3 relaciona os municípios investigados, observando apenas o ITGP-M, possibilitando uma visualização daqueles melhores posicionados no ranking.

Tabela 3 - Ranking dos Municípios de acordo com o ITGP-M.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Pontuação por Categoria de Informação

Município	C1	C2	C3	C4	C5	C6	ITGP-M	%	Classificação
São Luiz Gonzaga	6	9	22	5	4	30	76	53,1	1 ^o
São Miguel das Missões	7	10	29	4	3	21	74	51,7	2 ^o
São Paulo das Missões	5	10	20	7	4	25	71	49,6	3 ^o
Santo Ângelo	6	11	19	6	4	24	70	48,9	4 ^o
Giruá	9	7	19	7	3	21	66	46,1	5 ^o
Porto Xavier	7	9	21	3	4	17	61	42,6	6 ^o
Mato Queimado	3	9	22	6	4	17	61	42,6	7 ^o
Pirapó	4	3	30	3	3	15	58	40,5	8 ^o
Guarani das Missões	7	4	22	5	3	16	57	39,8	9 ^o
São Pedro do Butiá	2	10	21	4	3	17	57	39,8	10 ^o
Entre-Ijuís	4	10	16	3	3	21	57	39,8	11 ^o
Caibaté	5	10	12	5	4	16	52	36,3	12 ^o
Ubiretama	3	9	12	8	3	17	52	36,3	13 ^o
Eugênio de Castro	2	9	24	2	1	13	51	35,6	14 ^o
Vitória das Missões	6	6	13	4	4	17	50	34,9	15 ^o
Cerro Largo	6	6	17	2	4	15	50	34,9	16 ^o
Bossoroca	5	9	18	4	1	12	49	34,2	17 ^o
Rolador	3	8	16	5	3	13	48	33,5	18 ^o
Sete de Setembro	6	9	12	1	0	18	46	32,1	19 ^o
Salvador das Missões	8	6	12	7	2	11	46	32,1	20 ^o
Roque Gonzales	4	6	16	4	3	13	46	32,1	21 ^o
São Nicolau	6	4	12	4	3	15	44	30,7	22 ^o
Garruchos	5	1	16	2	3	11	38	26,5	23 ^o
Santo Antônio das Missões	8	4	11	3	4	7	37	25,8	24 ^o
Dezesseis de Novembro	5	4	14	3	3	6	35	24,4	25 ^o

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Os municípios não alcançaram o máximo esperado nas categorias que compõem o ITGP-M. São Luiz Gonzaga foi classificado como o município mais transparente da região em análise, obtendo um índice de 53% na avaliação de seu portal, enquanto que Dezesseis de Novembro foi o município considerado com menor índice de transparência na divulgação de informações sobre sua gestão, alcançando um índice de 24.

Assim, após avaliar nos portais eletrônicos o grau de cumprimento às normas da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), evidenciar a transparência na gestão pública e criar um *ranking* da transparência dos municípios integrantes do COREDE Missões, têm-se o presente diagnóstico, o

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

qual pode possibilitar aos cidadãos observar o desempenho dos gestores de seus municípios, eleitos por eles, ponderar sobre a eficiência na gestão pública e a suficiência ou não das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos e assim exercer o controle social, participando da gestão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma gestão pública transparente outorga ao cidadão a possibilidade de participar e controlar as ações da administração pública (FIGUEIREDO, 2013). A transparência constitui-se em um dos princípios da governança pública (CRUZ et al., 2012) e não está limitada a disponibilizar o acesso a determinadas informações, mas a possibilidade de todo o cidadão conseguir compreender a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável (GRAU, 2005).

O presente estudo se propôs a analisar a transparência na gestão pública municipal em portais eletrônicos dos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões/RS. Pode-se afirmar que a realidade dos municípios do COREDE Missões não se apresenta de forma satisfatória no que tange a transparência evidenciada nos portais eletrônicos, se considerada a Escala Brasil Transparente (EBT), uma vez que, avaliando as duas categorias da escala (regulamentação da LAI e transparência passiva) e atribuindo a nota correspondente, apenas 44% deles obteve nota acima de 6,00, enquanto os outros 56% ficaram com notas inferiores. O município melhor avaliado pela EBT foi Porto Xavier e o que recebeu menor pontuação foi Salvador das Missões.

Em relação à pontuação gerada pelo ITGP-M, averiguou-se que nenhum dos municípios divulga completamente as informações acerca da gestão pública municipal. Das seis categorias de informações que compõem o índice, em cinco delas não se observou atendimento a todos os itens. A média geral do índice de transparência (ITGP-M) foi de 53,68, sendo que o município com menor pontuação obteve 35 pontos (Dezesseis de Novembro), enquanto que o maior índice foi de 76 (obtido pelo município de São Luiz Gonzaga).

A partir dos resultados obtidos no ITGP-M, foi estabelecido um ranking da transparência na gestão pública municipal dos municípios integrantes do COREDE Missões, sendo 143 a pontuação máxima possível, o 1º colocado foi São Luiz Gonzaga (76) e o último, na 25ª posição do ranking - Dezesseis de Novembro (35). São Luiz Gonzaga foi classificado como o município mais transparente da região em análise, obtendo um índice de 53% na avaliação de seu portal, enquanto que Dezesseis de Novembro foi o município considerado com menor índice de transparência na divulgação de informações sobre sua gestão, alcançando um índice de 24%.

Esta pesquisa buscou contribuir no campo prático ao construir um diagnóstico da atual situação da transparência na gestão pública municipal no âmbito do COREDE Missões, permitindo aos cidadãos conhecer melhor o ambiente onde vivem e investem, a fim de que possam refletir sobre a eficiência na gestão pública e a suficiência ou não das informações disponibilizadas, para assim poder intervir no processo de formulação de políticas públicas que possam auxiliar no desenvolvimento regional.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Teoricamente os resultados contribuem no sentido de ter analisado conjuntamente as transparências ativa e passiva, utilizando-se de duas métricas, a Escala Brasil Transparente, elaborada pela Controladoria Geral da União (2015) e o ITGP-M, elaborado por Cruz (2010).

Como sugestão para realização de outras pesquisas sobre o tema, recomenda-se: abordar a transparência utilizando outros instrumentos de mensuração; realizar estudos correlacionando variáveis para explicar fatores que podem influenciar os gestores na disponibilização de informações para acesso ao público; pesquisas sobre outras formas de se manifestar a transparência na gestão pública, além da internet; investigar a qualidade e a veracidade da informação disponibilizada pela gestão pública municipal; abordar a percepção dos usuários dos portais eletrônicos do governo para investigar qual a demanda de informações sobre a gestão pública; verificar como os cidadãos compreendem a transparência e qual a perspectiva da sociedade no relacionamento governo x cidadão.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2. ed. Brasília: Ed. Gestão Pública, 579 p, 2008.

ARAÚJO, Taiana Fortunato; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 3, n. 2, jul. 2016, p. 113-134, 2016.

ARMSTRONG, Elia. Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. **United Nations, Department of Economic and Social Affairs**, p. 1-10, 2005.

ARRUDA, Carlos Eduardo Girão de. **Transparência Subnacional: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros**. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo. 2016.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Cartilha. Brasília: CGU, 2011.

BRASIL. **Lei da Transparência**. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Presidência da

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 23 jul. 2016.

BRASIL. **Lei de Acesso a Informações Públicas**. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 23 jul. 2016.

CASTOLDI, Giovani; SANTOS, Sandra Regina Toledo dos. A transparência na publicação eletrônica das informações municipais disponíveis em suas homepages: uma análise dos municípios pertencentes ao Corede Produção/RS. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, v. 19, n. 40, 2013.

CGU - Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

CGU. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1ª Edição. Brasília - DF. 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 01 set. 2016.

COSTA, Jailza Mendes da; TORRES, Fernando José Vieira. Transparência Pública: uma Avaliação dos Portais das Prefeituras Paraibanas sob a Perspectiva do Itgp-M (2014). In: CONGRESSO UNB DE CONTABILIDADE E GOVERNANÇA, 1º, 2015, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília, UnB, 2015. Disponível em: <<http://www.adcont.net/index.php/adcont/adcont2015/paper/view/1773/442>>. Acesso em: 21 set. 2016.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. **Transparência da Gestão Pública Municipal: Referenciais Teóricos e a Situação dos Grandes Municípios Brasileiros**. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Rio de Janeiro, 2010.

CRUZ, Cláudia Ferreira da et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.



Data:
16 a 18
de Julho

Tema:
Possibilidades de
Desenvolvimento em
Territórios Periféricos



Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. **Transparência e participação social da gestão pública:** análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. 2013. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças. 2013.

GRAU, Nuria Cunill. A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos. **Cadernos FLEM - Gestão Pública e Participação**, 8, p. 13-59, 2005.

PORTELLA, André; CÔRTEZ, André Quadros. Análise crítica do acesso à informação pública nos municípios baianos com mais de 100 mil habitantes. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 07, nº 03. p. 1092-1111, 2015.

RAUPP, Fabiano Maury. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios Brasileiros. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. UFSC, Florianópolis, v.13, n. 30, p. 34-52, set./dez. 2016

ZUCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.