

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

TRANSPARÊNCIA NA PERCEPÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS PERTENCENTES AO COREDE MISSÕES-RS¹

TRANSPARENCY IN THE PERCEPTION OF PUBLIC MANAGERS OF THE MUNICIPALITIES BELONGING TO COREDE MISSÕES-RS

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: O trabalho investiga a transparência como prática de gestão pública, na percepção de gestores de dez municípios pertencentes ao COREDE Missões, objetivando identificar como estes gestores têm evidenciado informações referentes à gestão pública nos portais eletrônicos de prefeituras municipais, a partir da Lei de Acesso à Informação. Trata-se de um estudo exploratório com metodologia qualitativa. A partir de um ranking de transparência estabelecido com base no Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), foram realizadas entrevistas semiestruturada buscando a compreensão das práticas que qualificam as posições no ranking, na percepção dos gestores. Os resultados indicam resistência quanto à disponibilização de informações, predominando ainda a cultura patrimonialista. Os dados de disponibilização obrigatória são fornecidos sem ressalvas, enquanto os demais passam por "filtro" da administração, o que tem impedido a efetividade da LAI. Assim, para que a LAI se concretize na região em análise como uma política pública, faz-se urgente a capacitação de servidores e gestores públicos quanto ao acesso à informação, tendo em vista que são estes que tem o papel de implementar tal política e tem o contato direto com o cidadão, representando o Estado nesta relação.

Palavras-chave: Transparência; Gestores Públicos; Lei de Acesso à Informação; Municípios.

Abstract: The work investigates transparency as a practice of public management, in the perception of managers of ten municipalities belonging to COREDE Missões, aiming to identify how these managers have evidenced information referring to public management on websites of municipalities, since the Access to Information Law (LAI - Lei de Acesso a Informação). This is an exploratory study with a qualitative methodology. Based on a transparency ranking established on the Transparency Index of Municipal Public Management (ITGP-M - Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal), semi-structured interviews were conducted seeking the understanding of the practices that qualify the positions in the ranking, in the perception of the managers. The results indicate resistance to the availability of information, and the patrimonialist culture predominance. The mandatory disclosure data are provided without reservations, while the others are "filtered" by the administration, which has prevented the effectiveness of the LAI. And so, for LAI to become an effective public policy in the region under analysis, it is urgent to train public agents and managers about the access to information, as they are responsible for implementing such policy and have the

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

direct contact with the citizen, representing the State in this relation.

Keywords: Transparency, Public Managers, Access to Information Law, Municipalities

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira prevê em seu art. 37 que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com base neste texto, Bezerra; Cavalcanti (2011) defendem que a publicidade das questões administrativas é tema central nos regimes democráticos contemporâneos e que informação é sinônimo de poder. Quem dispõe de informações oportunas alcança respeito, influência e melhores remunerações, além, de na maioria das vezes alcançar vantagens sobre os demais.

Desta forma, a transparência torna-se um dos fragmentos da publicidade, garantida pela Lei Complementar 131/2009 - Lei da Transparência, que no art. 1º, define que a transparência será assegurada mediante o encorajamento à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária, em tempo real, para conhecimento e acompanhamento da sociedade; e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União (BRASIL, 2009).

A transparência engloba mais do que o princípio da publicidade, previsto na Constituição Federal de 1988, pois traz a possibilidade da participação do cidadão na gestão pública, permitindo ao mesmo conhecer e intervir nos projetos, planos e ações públicas. Seu propósito é vedar ações imprevistas e impróprias como, por exemplo, o uso indevido do patrimônio público, por parte dos gestores, ampliando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, com a finalidade de construir um país mais democrático, propiciando à sociedade desempenhar o controle social, colaborando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente (SOUZA; et al. 2009).

O que motiva a realização desta pesquisa é a ideia de que mais do que atender as prerrogativas legais impostas pela legislação vigente, deve-se permitir que a transparência na gestão pública, através da disponibilização do acesso à informação, se constitua em uma política de gestão que garanta o exercício da cidadania e o consequente controle social. Com foco no nível municipal, objetiva-se avaliar a percepção dos gestores públicos sobre a transparência na gestão pública de municípios do COREDE Missões. Os municípios foram selecionados a partir do estabelecimento de um ranking de transparência na perspectiva do Índice de Transparência na Gestão Pública Municipal (ITGP-M), elaborado pelos pesquisadores para dar subsídios a esta investigação. Assim, ao analisar a gestão pública em nível municipal, prioriza-se o espaço local; mesmo sabendo da importância das políticas macro, é em âmbito local que a vida flui, que as pessoas interagem e

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

preocupam-se com os problemas que querem ver resolvidos, sendo fundamental valorizar este espaço para viabilizar a prática da cidadania, facilitar a vida social e o desenvolvimento local (ABREU, LEOPOLDINO, & MELO, 2008).

Diante do exposto, a relevância da pesquisa está em possibilitar aos munícipes a oportunidade de conhecer melhor as práticas de gestão que evidenciam a transparência nestes municípios. Além disso, 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. Ainda, busca-se contribuir para que os gestores públicos analisem a forma como evidenciam a divulgação de informações em suas gestões, possibilitando orientá-los no desenvolvimento de políticas de disponibilização de informações claras e eficientes, o que pode auxiliar no estreitamento da relação governo cidadão.

2. METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como exploratória, de abordagem qualitativa. Foi realizada pesquisa de campo, por meio da realização de entrevistas semiestruturada, com gestores públicos de dez municípios do COREDE Missões, selecionados a partir de um ranking de transparência, de acordo com o ITGP-M, instrumento elaborado por Cruz (2010), objetivando compreender como estes gestores têm atuado na disponibilização de informações em portais eletrônicos de prefeituras municipais, a partir da Lei de Acesso à Informação.

O ITGP-M constitui-se em uma variável de natureza quantitativa, sendo o instrumento de coleta de dados organizado em seis categorias de informações que abrangem 119 variáveis, avaliando desde informações básicas, até financeiras, fiscais, contábeis, quantitativas e qualitativas sobre a gestão. Sua pontuação pode variar de 0 a 143 pontos. 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).

Para estabelecimento do ranking de transparência, os dados foram coletados nos portais eletrônicos dos 25 municípios que integram o COREDE Missões. Para a coleta de informações foi desenvolvido um banco de dados com a utilização do Microsoft Excel, no qual as informações colhidas no período de outubro de 2016 a janeiro de 2017 foram registradas e armazenadas. Para identificação dos portais eletrônicos dos municípios foi utilizada a plataforma de busca online do Google (<http://www.google.com.br>), aderindo como termo padrão de busca “Prefeitura Municipal de (nome do município)”. A Tabela 1 apresenta o resultado da pesquisa quanto ao Ranking dos Municípios de acordo com o ITGP-M.

Tabela 1 - Ranking dos Municípios de acordo com o ITGP-M.

Município	% de transparência	Classificação Município	% de transparência	Classificação
-----------	-----------------------	-------------------------	-----------------------	---------------

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

São Luiz Gonzaga	53,1	1º	Eugênio de Castro	35,6	14º
São Miguel das Missões	51,7	2º	Vitória das Missões	34,9	15º
São Paulo das Missões	49,6	3º	Cerro Largo	34,9	16º
Santo Ângelo	48,9	4º	Bossoroca	34,2	17º
Giruá	46,1	5º	Rolador	33,5	18º
Porto Xavier	42,6	6º	Sete de Setembro	32,1	19º
Mato Queimado	42,6	7º	Salvador das Missões	32,1	20º
Pirapó	40,5	8º	Roque Gonzales	32,1	21º
Guarani das Missões	39,8	9º	São Nicolau	30,7	22º
São Pedro do Butiá	39,8	10º	Garruchos	26,5	23º
Entre-Ijuís	39,8	11º	Santo Antônio das Missões	25,8	24º
Caibaté	36,3	12º	Dezesseis de Novembro	24,4	25º
Ubiretama	36,3	13º			

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Com base na Tabela 1, pode-se inferir que São Luiz Gonzaga foi classificado como o município mais transparente da região em análise, obtendo um índice de 53% na avaliação de seu portal, ou seja, 76 pontos do total do ITGP-M, 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%, ou seja, 35 pontos.

Destes municípios, foram selecionados para as entrevistas, os gestores públicos (secretários municipais) dos cinco municípios classificados nas melhores posições do ranking (“top”) e nos cinco municípios classificados nas piores posições do ranking (“down”). Acredita-se que este critério de seleção possa subsidiar uma análise da percepção da transparência na região de estudo.

Os dados obtidos através das entrevistas foram transcritos e o material foi identificado por códigos, por meio da análise de conteúdo (Bardin, 2004). As entrevistas foram realizadas nos meses de abril a junho de 2017, de forma presencial, nas prefeituras dos municípios selecionados. Os participantes foram abordados pela pesquisadora, valendo-se de um roteiro semiestruturado de entrevista. O tempo de duração das entrevistas foi em média de 30 minutos. A saturação dos dados ocorreu após a realização das primeiras interlocuções, e mesmo assim, optou-se por manter todas as entrevistas previstas na metodologia do estudo, obedecendo na análise destes dados, as regras da exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2004).

3 DESENVOLVIMENTO, RESULTADOS E DISCUSSÃO

Realizaram-se dez entrevistas com o objetivo de compreender como os gestores públicos têm atuado

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

na disponibilização de informações em portais eletrônicos de prefeituras municipais, a partir da Lei de Acesso à Informação. Para preservar a identidade dos gestores que participaram da pesquisa, considerando que eles manifestaram opiniões baseadas em suas próprias experiências, seus nomes foram omitidos, sendo caracterizados como T1, T2, T3, T4 e T5 os considerados “top” e D6, D7, D8, D9 e D10 os “down”.

Baseando-se na literatura, as práticas de gestão que qualificam as posições no ranking de transparência, segundo o ITGP-M, na percepção dos gestores públicos municipais são apresentadas no Quadro 1. Neste Quadro, as práticas são convertidas nas categorias de análise, a fim de aplicar a técnica de análise de conteúdo.

Quadro 1 - Categorias classificadas a partir das práticas identificadas pelos gestores públicos municipais, que qualificam as posições do ranking da transparência, segundo o ITGP-M.

Categorias identificadas a partir das entrevistas	Definição	Significado utilizado (subcategorias)
1 Fluxo da Informação	Movimentação dos dados dentro da instituição (prefeitura) até sua publicização no portal eletrônico.	Assessoria de Imprensa Terceirização da administração do portal eletrônico
2 Quantidade de Informação	A informação em excesso dificulta a pesquisa, torna difícil tomar conhecimento daquilo que ocorre na esfera pública. É necessário evitar excesso e/ou falta de informação (BATISTA, 2010)	Suficiente Insuficiente
3 Qualidade da Informação	A qualidade da informação pode ser identificada pela disponibilidade, veracidade, integridade e primariedade (LAI, 2011).	Compreensível De fácil acesso Atualizada Atual
4 Recursos Humanos (Servidores)	Servidores municipais responsáveis pelos atendimentos de demandas de acesso à informação.	Capacitação Rotatividade de pessoal
5 Infraestrutura	Trata da estrutura disponibilizada para atendimento a Lei de Acesso à Informação (LAI, 2011).	Vinculação ao Setor de Protocolos Falta de recursos (financeiros, informacionais e humanos) Falta de setor específico para atendimento a LAI
6 Controle interno	Organização, atuação e política do Controle Interno Municipal.	Controle público Responsabilidade Fiscal Cumprimento de Metas

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

7	Cultura Organizacional	Conjunto de normas e leis compartilhadas pelos membros de uma determinada organização; conjunto de crenças, hábitos, valores, atitudes, tradições entre os grupos existentes em todas as organizações (NEWSTROM, 2008).	Cultura da transparência Cultura do sigilo Preocupação com o controle social e o uso externo das informações
8	Participação popular na Gestão Pública	Participação dos cidadãos na gestão pública, da forma como eles interagem quando são convocados a participar, em especial por meio das audiências públicas.	População atuante Pouca participação da população
9	Interação Governo x Cidadão	Forma como ocorre a interação entre governo e cidadão, por intermédio do portal eletrônico dos municípios investigados.	Governo eletrônico Ouvidoria
10	Transparência na Gestão Pública	Como os gestores públicos dos municípios investigados percebem a transparência, característica ou estado do que é transparente.	Controle externo (legislativo, judicial, social, TCE) Prestação de contas (<i>accountability</i>)

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Para a análise dos resultados, optou-se por discutir cada uma das categorias individualmente.

3.1 Análise da Categoria 1: Fluxo da Informação

Trata da movimentação dos dados dentro das prefeituras municipais, até a sua disponibilização ao cidadão, nos portais eletrônicos institucionais. Para Dowbor e Silva (2010, p. 11) a informação pública “é uma construção social, e depende dos atores que a produzem, divulgam e utilizam”.

Identificou-se que nos municípios com melhor desempenho o fluxo da informação passa pela Assessoria de Imprensa, conforme relatado: “A atualização é feita através dos nossos assessores de imprensa” (T4). Por outro lado, foi constatado que nos municípios com menor índice de transparência há uma terceirização na administração do portal eletrônico. Muitos gestores falaram sobre estas empresas, referindo-se as questões da contabilidade e dos relatórios de gestão fiscal, de atualização diária, mas, D8 evidenciou que todo o conteúdo do portal é gerenciado por empresa terceirizada, tendo os gestores autonomia somente para a divulgação de notícias: “as informações publicadas vêm direto da Abase, nós só podemos entrar com notícias, o resto é direto da Abase” (D8).

O que se percebe é que nos municípios melhores posicionados no ranking de transparência, essa prática de terceirização de serviços, quando utilizada, foi utilizada como ferramenta de apoio a gestão: “fazíamos esse trabalho de colocar a legislação no site, não deu certo, não tinha uma pessoa específica pra fazer isso, terceirizamos o serviço e em poucos meses estava toda a legislação no sistema” (T2).

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

A terceirização destes serviços e a utilização de *softwares* de gestão pública têm ocasionado mudanças organizacionais, nem sempre fáceis de serem assimiladas, tanto pelos servidores, quanto pelos gestores. Quanto a isso, Bergue e Klering (2010), asseveram que o processo de apropriação de tecnologias gerenciais deve se dar a partir de uma abordagem dialética, onde ocorra a desconstrução e ressignificação de seus conceitos e pressupostos básicos, com a finalidade de gerar tecnologias que possam ser melhor assimiladas pela organização.

3.2 Análise da Categoria 2: Quantidade de Informação

A informação em excesso dificulta a pesquisa, torna difícil tomar conhecimento daquilo que ocorre na esfera pública. Para Batista (2010), é necessário evitar excesso e/ou falta de informação. O Estado precisa disponibilizar documentos melhor estruturados e com mais clareza: linguagem acessível à população (menos técnica), tutoriais de utilização e campanhas de esclarecimento.

Conforme relatos: “informações sobre os ocupantes de cargos públicos, a estrutura administrativa do município e toda legislação municipal está no portal” (T1); “as informações quanto ao cargo, quanto a salário, remuneração, são disponibilizadas” (T3). Estas narrações pressupõem que as informações básicas sobre a gestão pública estão sendo disponibilizadas. Entretanto, a negativa da existência destas informações evidenciam a insuficiência de dados disponíveis para acesso, conforme relatos: “Acho que não, certamente não. A administração toda é nova” (D8). Este gestor estava se referindo a inexistência no portal eletrônico de informações básicas sobre os ocupantes de cargos públicos e a estrutura administrativa do município, bem como da legislação e dos instrumentos de planejamento municipal.

Desta forma verifica-se que as respostas corroboram com o ranking da transparência estabelecido, ilustrando a posição dos municípios representados por estes gestores, sendo que os melhores colocados têm disponibilizado as informações consideradas básicas sobre sua gestão.

3.3 Análise da Categoria 3: Qualidade da Informação

Conforme a Lei 12.527 (BRASIL, 2011), a qualidade da informação pode ser identificada pela disponibilidade, veracidade, integridade e primariedade. O atendimento a estes padrões pode assegurar que a informação seja disponibilizada de forma compreensível, correta, transparente, confiável e segura, atendendo as demandas do cidadão.

Na identificação desta categoria, algumas narrativas chamaram a atenção: “eu me refiro a você acompanhar o orçamento das despesas, o orçamento por elemento de despesa. O próprio linguajar a população tem dificuldade de entender” (T3). Este gestor abordou a questão da apresentação das informações contábeis em linguagem técnica, de difícil compreensão. Mesmo que os municípios divulguem informações quantitativas sobre a gestão e que elas possuam nomenclatura técnica, fazendo com que grande parte da sociedade não compreenda o que está sendo publicado, Platt Neto

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

et al. (2005), enfatizam que a transparência na divulgação destas informações não pode ser comprometida, sendo necessárias ações para promover a compreensibilidade dos dados.

Outras questões levantadas pelos entrevistados, relacionadas à qualidade da informação, referem-se à facilidade de acesso, informações atuais e a própria atualização dos dados: “a população quer saber onde está o plano plurianual, mas não sabe que o plano plurianual é estabelecido por lei e aí não procura nas leis, quer olhar onde que está o plano plurianual, então, foi disponibilizado um *link* estabelecendo plano plurianual, além de estar também nas leis, para ficar de forma mais clara” (T3)

No mesmo sentido, D9 afirmou: “o portal tem que ser [...] limpo, tens que entrar lá e achar o que queres saber”. Nota-se uma concordância entre os entrevistados, que a qualidade da informação é fundamental para a promoção da transparência na gestão pública e que deve ser tratada como um produto que demanda formatação, análise, atualização e melhoramento constante a fim de atender às necessidades dos cidadãos.

3.4 Análise da Categoria 4: Recursos Humanos (Servidores)

Foi identificado nas entrevistas à capacitação de servidores: “eles vão uma vez por ano fazer um curso de aperfeiçoamento para que o município continue bem enquadrado na questão de portal da transparência” (T1); “a gente participou de treinamentos por parte da empresa e do Tribunal, os diversos setores da administração participaram e aí a gente passava as coisas para as demais secretarias” (T3); “a nossa secretária da administração, ela buscou uma capacitação para todos nós” (D10).

Gomes, Marques e Pinheiro (2016) sinalizam a importância de considerar a capacitação de servidores como ingrediente de apoio à ruptura com padrões de sigilo nas instituições públicas brasileiras. Confirma-se assim a necessidade de capacitação para o desenvolvimento de tarefas e a importância da qualificação de recursos humanos para atendimento ao cidadão, tendo em vista que são os servidores que têm contato direto com a sociedade e representam o governo nesta relação. Percebe-se que nos municípios com melhores pontuações no ranking da transparência, a qualificação dos servidores públicos tem sido tratada como um meio de impulsionar o desenvolvimento de suas habilidades, visando o melhor atendimento à população, o que é fundamental para a obtenção dos objetivos organizacionais e neste caso para a efetivação da LAI.

Também foi identificado que há rotatividade de pessoal: “em município maior existe um setor disponível para isso, município pequeno é difícil [...] tivemos períodos que tínhamos profissionais responsáveis pelo assessoramento de imprensa e as informações estavam toda hora no site, esse profissional saiu e a gente ficou um tempo sem conseguir alguém para fazer isso” (T2).

Ao que se refere à rotatividade de pessoal, esse fator foi identificado como negativo, vindo a prejudicar na pontuação do ranking, pois como observado no discurso do entrevistado T2 sempre que ocorre a troca do servidor responsável por disponibilizar as informações de acesso ao público,

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

há uma demora na substituição e na própria capacitação deste para atendimento desta demanda. Ravazolo (2016) aborda a rotatividade de pessoal e de chefias como uma das barreiras para a implementação da LAI.

O que percebe-se é que esta rotatividade é ocasionada pelo fato dos profissionais destinados a setores como: assessoria de imprensa, chefia de gabinete e comunicação, os quais são também os responsáveis pelo atendimento as demandas da LAI, serem cargos de confiança do executivo municipal. Para Graef (2008), o grande número de cargos de confiança na gestão pública, de modo inevitável favorece a grupos de interesse e constitui-se em fator favorável a corrupção, além de causar ineficiência administrativa, ao passo em que desmantela o funcionamento dos órgãos, causando descontinuidade e falta de eficácia.

3.5 Análise da Categoria 5: Infraestrutura

As entrevistas comprovam que, nos municípios com melhores índices de transparência, as demandas de acesso à informação estão vinculadas ao setor de protocolos. Ao ser questionado sobre a possibilidade do cidadão fazer um pedido de acesso de forma presencial, T1 respondeu: “Ele vai direto ao protocolo, onde é gerado um número de processo, com o qual ele pode acompanhar seu pedido” (T1).

Porém, foi identificado nos diálogos que, em termos de infraestrutura, faltam recursos financeiros, informacionais e humanos: “A maior dificuldade que a gente tem hoje é a grande demanda de serviços e a precariedade dos recursos [...] cada vez vem mais serviço para o município e a gente tem menos recursos para investir em pessoal, em equipamentos...” (D6).

É consenso entre os gestores, também, que falta um setor específico para atendimento a LAI: “não existe um órgão na administração, um local, um espaço onde o cidadão pode se deslocar [...] eu preciso de tal informação, isso não existe” (T3); “existe uma dificuldade nos municípios, principalmente nos municípios menores onde as dificuldades para disponibilizar informações são grandes, devido a falta de estrutura, o que atrapalha um pouco. Quando é um município maior, normalmente tem um setor disponível pra isso” (T2).

Nota-se, nos discursos, que os municípios avaliados encontram dificuldades para se adequar as exigências da Lei 12.527/2011, em termos de infraestrutura. Referida lei, garante em seu art. 9º que o acesso à informação pública será assegurado mediante a criação de serviço de informações ao cidadão, em local com condições apropriadas para: atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (BRASIL, 2011).

3.6 Análise da Categoria 6: Controle Interno

Pôde-se identificar que nos municípios com melhores pontuações no ranking de transparência, têm-

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

se dado atenção ao controle público e a responsabilidade fiscal, conforme relatos: “não é uma vontade do administrador, é uma questão que a lei de acesso a informação e a lei da transparência lhe obrigam a fazer isso. Não é um querer ou não querer” (T3); “tem os *links* do controle interno [...] e toda a informação é retornada ao cidadão para que ele tenha ciência do que está acontecendo”. (T1)

Vaz (2006) argumenta que a pressão da sociedade por participação, transparência e controle social sobre as ações dos agentes públicos constituiu-se em uma das forças direcionadoras das transformações que têm ocorrido a partir da redemocratização da década de 1980, evoluindo o serviço público brasileiro. Observou-se ainda que o Controle Interno têm colaborado para o cumprimento de metas: “a gente apenas divulga trabalhos em que o controle interno ou orienta ou ajuda a cumprir alguma meta ou evitar algum problema, que as vezes o controle evita” (D10). Cavalheiro e Flores (2007) referem-se ao controle interno como o mecanismo mais eficaz, no combate à corrupção, dada sua importância para o administrador, para a administração pública e para o interesse da sociedade. Segundo esses autores, trata-se de uma ferramenta de apoio aos gestores municipais para a busca da melhoria na qualidade dos serviços prestados à população, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente.

3.7 Análise da Categoria 7: Cultura Organizacional

Gomes, Marques e Pinheiro (2016) arguem que é relevante evidenciar a cultura organizacional frente a um ambiente de mudanças organizacionais, no caso dos órgãos públicos, considerando que essas instituições têm características e determinações específicas, que motivam a interação e o perfil comportamental dos servidores na efetivação dos procedimentos e tarefas ligadas à Lei 12.527/11.

Nos relatos, percebe-se que em alguns municípios já tem ocorrido mudanças organizacionais que impactam positivamente na questão da transparência: “é a clareza de informações para a população, tudo que se faz [...] o gestor público, ele administra recurso que é público, então é de todos” (D10); “as publicações que são obrigatórias por lei, da área tributária, contabilidade, do setor de pessoal, está tudo no portal disponível [...] acho que a transparência precisa e deve existir, muita coisa se elimina com esse portal” (T2).

A cultura da transparência é o objetivo da LAI. Entretanto, percebe-se também que ainda prevalece uma cultura de sigilo, o que se contrapõe a cultura de transparência, conforme relatos: “há certa resistência para disponibilizar as informações [...] o gestor acaba abrindo os dados porque têm uma lei que o obriga a fazer isto [...] deveria ser ao contrário”, (D9); “nosso município não está nem 10%, talvez 20% do que a gente almeja, e é uma das metas principais que a gente tem aqui no nosso município, de tornar o portal da transparência eficaz, o que não está acontecendo” (D7).

Nota-se também que há certa preocupação por parte dos gestores em relação ao controle social e ao

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

uso externo das informações: “algumas informações o pessoal diz que podem gerar problemas, por exemplo, divulgar os salários dos servidores, tem órgãos que não divulgam. Eu acho que é importante. É público, é público. Claro que tem coisas que às vezes podem trazer algum problema, mas seguindo a lei, tem que ser divulgado, muitas vezes as coisas acontecem de forma errada por falta de transparência” (T2).

Como uma política pública de transparência, a Lei 12.527/2011 veio a demarcar a proposição de alteração da cultura de sigilo na administração pública brasileira para a cultura do acesso, o que tem imposto mudanças organizacionais que levam a alteração na elaboração de documentos sigilosos por documentos de ampla divulgação. Seguindo a LAI, tem-se no ordenamento jurídico que o acesso à informação pública torna-se a regra, e o sigilo a exceção, estabelecendo-se mecanismos de acesso com efetividade, garantias aos cidadãos e hipóteses restritas de sigilo (BRASIL, 2011). Entende-se que a publicidade e a acessibilidade às informações são requisitos básicos para o controle social e o desenvolvimento da democracia.

3.8 Análise da Categoria 8: Participação popular na Gestão Pública

De acordo com César (2011), a audiência pública constitui-se em uma ferramenta de participação popular e legitimação das atividades do governo, sendo utilizada para a promoção de diálogo entre os atores sociais, com a finalidade de buscar caminhos para a resolução de problemas de interesse coletivo, além de servir como espaço para a apresentação de propostas, críticas e demais informações sobre o tema que estiver em pauta.

A situação dos municípios investigados difere, enquanto uns gestores relatam que a população é atuante, outros reclamam da falta de participação: “Muito pequena! A participação que a gente tem é dos entes envolvidos, dos servidores; da população é muito pequena” (D7); “aqui a população é atuante e nós como gestores fazemos reuniões descentralizadas, criamos o gabinete móvel, descentralizamos o atendimento à população. Vamos até o interior, buscamos programas de rádios, prestamos conta dos serviços prestados, dos recursos aplicados e dos maiores parcelamentos que se paga, aqui a população é bem participativa” (D10).

Segundo os relatos, percebe-se que nos municípios com população atuante, estes têm adotado alternativas para motivar a participação, como a divulgação da realização de audiências públicas, a utilização das redes sociais; realização de reuniões descentralizadas e criação de gabinete móvel. Estes municípios têm atendido o que preconiza o art. 9º, inciso II da LAI, o qual prevê que o acesso à informação será assegurado também mediante a realização de audiências públicas, incentivo à participação popular ou outras formas de divulgação (BRASIL, 2011).

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

3.9 Análise da Categoria 9: Interação Governo X Cidadão

Esta categoria dialoga com a forma como ocorre a interação entre governo e cidadão, por intermédio do portal eletrônico dos municípios investigados e sua observação baseia-se nas subcategorias “governo eletrônico e ouvidoria”.

Constatou-se que todos os municípios, independente da classificação no ranking de transparência, têm aderido ao governo eletrônico para melhorar a relação governo cidadão, disponibilizando como principal canal de interação a Ouvidoria, conforme relatos: “temos a ouvidoria, que o cidadão acessa lá e faz a sua sugestão, a sua crítica” (D10); “no portal tem um local onde a pessoa pode fazer reclamação, enfim, denúncia, sugestões, enfim, a gente recebe”. (T2); “a gente tem uma ouvidoria, não é pra áreas específicas, mas a gente tem uma ouvidoria geral para todas as sugestões, reclamações, pedidos, informações” (D7); “há um espaço para sugestão, reclamação, pra elogios e o cidadão que vai utilizar este canal pode direcionar pra qualquer secretaria” (T1); “temos uma ouvidoria que é de fácil acesso e a gente recebe denúncias e pedidos, e normalmente se procura atender, dar uma resposta a esse cidadão, daquela situação que ele nos traz” (T4).

De acordo com os relatos, pode-se identificar que os municípios têm utilizado as TICs na gestão pública, a qual tem possibilitado avanços na transparência, com papel fundamental no processamento e disponibilização de informações (HARRISON; SAYOGO, 2014), neste caso utilizando a Ouvidoria como canal de relacionamento viabilizando a e-participação.

3.10 Análise da Categoria 10: Transparência na Gestão Pública

Conforme os relatos, nota-se que além da imposição legal oriunda da legislação vigente, o controle externo tem exigido maior prestação de contas por parte da gestão pública: “coisas que há algum tempo atrás não havia, mas o que aconteceu, porque existe uma lei, o Tribunal de Contas está em cima de ti” (D9); “.o que a gente vê mais são denúncias feitas direto no portal do Tribunal de Contas do Estado, bem mais do que no do município” (T1); “a gente está fazendo uma prestação de contas bimestral, no prédio aqui da prefeitura, por enquanto a gente não levou ainda para o portal, mas é uma intenção levar pro portal também” (D7); “a legislação todo tempo muda e não é só a legislação federal, mas é uma legislação do Tribunal de Contas que é emitida através de Resoluções e Instruções Normativas, é bem complexo” (T3).

Estes achados corroboram com o que preconiza Trosa (2001) ao afirmar que a crise de legitimidade do Estado favorece a transparência, sendo que as administrações optam por prestar contas no lugar de se verem atacadas recorrentemente. A pressão e fiscalização por maior prestação de contas por parte dos agentes públicos pode surgir do poder político, dos servidores, do orçamento. Entende-se, daí, que a exigência de prestação de contas por parte de quem desempenha funções públicas pode originar-se de diversos atores da sociedade, incumbindo aos gestores, que almejam legitimar os seus atos, demonstrar o seu trabalho de forma transparente e de modo que os interessados possam

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

compreender, colaborando desta forma para a consolidação da democracia.

Entende-se, daí, que a exigência de prestação de contas por parte de quem desempenha funções públicas pode originar-se de diversos atores da sociedade, incumbindo aos gestores, que almejam legitimar os seus atos, demonstrar o seu trabalho de forma transparente e de modo que os interessados possam compreender, colaborando desta forma para a consolidação da democracia.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a investigar a transparência como prática de gestão pública em dez municípios do COREDE Missões, tendo como objetivo principal compreender como os gestores públicos têm atuado na disponibilização de informações em portais eletrônicos de prefeituras municipais, a partir da Lei 12.527/2011.

O objetivo foi alcançado por intermédio da realização das entrevistas semiestruturadas com os gestores públicos dos municípios classificados nas cinco melhores e nas cinco piores posições do ranking de transparência, segundo o ITGP-M. Os resultados indicam que por mais que já tenham ocorridos alguns avanços, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a transparência seja tratada como uma questão de prioridade pela gestão pública nos municípios em análise. A divulgação das informações e dados sobre a gestão pública não é totalmente feita em conformidade com a legislação e há pouco incentivo à participação do cidadão nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações do governo, o que não contribui para o controle social.

De acordo com os relatos dos gestores públicos, há certa resistência quanto à disponibilização de informações, predominando ainda a cultura patrimonialista. Os dados de disponibilização obrigatória são fornecidos sem ressalvas, enquanto os demais passam por “filtro” da administração, o que tem impedido a efetividade da LAI. Assim, para que a LAI se concretize na região em análise como uma política pública, faz-se urgente a capacitação de servidores e gestores públicos quanto ao acesso à informação, tendo em vista que são estes que tem o papel de implementar tal política e tem o contato direto com o cidadão, representando o Estado nesta relação.

Embora não estivesse nos objetivos desta pesquisa, durante a coleta de dados foi possível identificar algumas práticas que podem ter impactado nos resultados da transparência mensurada. Uma delas é o fato de alguns portais serem administrados por empresa terceirizada, que não simplesmente fornecem aos municípios o software de gestão pública, mas alimentam o sistema, liberando acesso apenas para a postagem de notícias, deixando-os a mercê destes prestadores de serviço. Outra, refere-se a uma prática positiva, relacionada à manifestação da transparência na gestão pública de outras formas, além da internet, como por exemplo a realização de reuniões descentralizadas e a criação do gabinete móvel, levando o executivo municipal até as comunidades, incentivando a participação popular.

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

Cabe destacar que ainda que o estudo tenha rigor metodológico, é necessário apontar suas limitações. O nível de transparência foi apurado na primeira fase da pesquisa, de cunho quantitativo, obtido através da análise dos dados coletados nos portais eletrônicos mantidos pelas prefeituras municipais, as quais podem não apresentar o conteúdo de forma organizada e clara, dificultando o acesso. Outra limitação é o fato de no ano de 2016 ter ocorrido eleições para o pleito municipal, acarretando na mudança de governo na maioria dos municípios investigados. A segunda fase da pesquisa, que compreendeu a realização das entrevistas, pode trazer alguns resultados que contrastam dos evidenciados nos portais eletrônicos, sem contudo comprometer os resultados do estudo. Quanto a isso, Cruz (2010) considera que a definição do que deve ser divulgado nos portais eletrônicos das entidades públicas a título de evidenciação voluntária para que estas sejam consideradas transparentes é uma questão passível de discussão.

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

ABREU, Júlio Cesar Andrade de; LEOPOLDINO, Cláudio Bezerra; MELO, Daniel Reis Armond. **Democracia Participativa e Internet: Uma análise sobre os Portais dos municípios da Região das Agulhas Negras/RJ.** In: EnAPG - Encontro de Administração Pública e Governança. Salvador/BA - 12 a 14 de novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG267.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** 3. ed. Lisboa: Edições 70, 223 p, 2004.

BATISTA, Carmem Lúcia. **Informação pública: entre o acesso e a apropriação social.** 2010. 202 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Novas Perspectivas no Processamento e Divulgação de Informações Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BERGUE, Sandro Trescastro; KLERING, Luis Roque. A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. **Organizações & Sociedade**, v. 17, n. 52, p. 137-155, 2010.

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

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas:** teorias e tecnologias gerenciais para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul, RS: Educus, 2011.

BEZERRA, Maria do Socorro Coelho; CAVALCANTI, Pettson de Melo. Transparência na administração pública: instrumentos legais e outros dispositivos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3242, 17 maio 2012. Disponível em: . Acesso em: 26 set. 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 de Acesso a Informações Públicas.** Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011. Disponível em: . Acesso em: 23 jul. 2016.

CAVALHEIRO, Jader Branco. FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal.** 4^a ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista do Mestrado em Direito**, UCB, Brasília, V. 5, n° 2, p. 356-384, Jul-Dez, 2011.

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.

DOWBOR, Ladislau; SILVA, Hélio. Redes de informação para cidadania. **Interfacehs:** Revista de Saúde, Meio Ambiente e Sustentabilidade, São Paulo, v. 5, n. 2, p.1-25, 2010. Disponível em: . Acesso em: 08 mai. 2017.

GOMES, Simone Regina Luiz; MARQUES, Rodrigo Moreno; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à Informação nas instituições públicas brasileiras. **Revista Ágora:** Políticas públicas, comunicação e governança informacional. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 4-25, jan. /jun. 2016.

GRAEF, Aldino. Cargos em Comissão e Funções de Confiança: Diferenças conceituais e práticas.



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

Respblica - **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**. Vol. 7, nº 2, p. 61-72, Julho/Dezembro 2008.

HARRISON, Teresa M.; SAYOGO, Djoko Sigit. Transparency, participation, and accountability practices in open government: a comparative study. **Government information quarterly**, out. 2014. v. 31, n. 4, p. 513-525.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência nas contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 5., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA/USP 2005.

RAVAZOLO, Rafael Fabiano. **Barreiras à implementação da Lei de Acesso à Informação**: estudo de caso nos três Poderes do Estado do RS. 125 f., 2016, Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração, PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2016.

SOUZA, Auriza Carvalho et al. A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus. Paripiranga**, v. 2, n. 5, p. 6-20, 2009.

TROSA, Sylvie. **Gestão Pública por Resultado**: quando o Estado se compromete. tradução: Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan. Brasília, DF: ENAP, 2001.

VAZ, José Carlos. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. In: ENAP 20 anos; caminhos de uma escola de governo. - Brasília: ENAP, 2006, 104 p. (**Cadernos ENAP - Edição Especial**), p. 37-45, 2006.