

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL (ITGP-M) REVELA BAIXA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA EVIDENCIADA NOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE PREFEITURAS DO COREDE MISSÕES

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL (ITGP-M) REVEALS LOW TRANSPARENCY IN PUBLIC MANAGEMENT EVIDENCED IN THE ELECTRONIC PORTALS OF THE MUNICIPALITY OF COREDE MISSÕES

Área temática: Temas Transversais

CORREA, Diuly da V.¹
SANTOS, Micheli²
ROTTA, Edemar³

RESUMO

À medida que as tecnologias de informação e comunicação (TICs) evoluem se torna necessária a divulgação de dados corretos e transparentes à sociedade. A vista disso o presente estudo objetiva analisar o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) dos municípios pertencentes ao Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões-RS dos anos de 2017 e 2019. O ITGP-M é uma métrica que faz uso de 119 questões para avaliação da gestão, podendo chegar a 143 pontos. Esse índice trata justamente da divulgação de informações por parte das prefeituras municipais, a fim de munir o indivíduo com informações claras e simples para que o mesmo possa participar da gestão pública de sua cidade. Nesta pesquisa observou-se que a média geral do ITGP-M foi de 36,98. Apontando a maior nota ao município de Porto Xavier e a menor nota para o município de Ubiretama. No estudo de Santos (2017) foi avaliada a mesma população – os 25 municípios do COREDE Missões RS – o qual apresentou uma média do ITGP-M de 53,68, que apontava a melhor nota para São Luiz Gonzaga e a pior nota para Dezesseis de Novembro. Averiguou-se que em dois anos as pontuações divergiram notoriamente, pois alguns municípios tiveram uma queda drástica em sua pontuação de um ano para outro. Apresentou-se para cada categoria de informações dos municípios os quais se destacaram, divergindo ou permanecendo constantes nas pontuações das duas avaliações do ITGP-M, de Santos (2017) e de Correa (2020). Os municípios em destaque foram São Paulo das Missões e Eugenio de Castro, pois, mesmo diminuindo suas pontuações se mantiveram na mesma posição do *ranking*. Com relação à pontuação baixa para os municípios pesquisados, acredita-se que a gestão pública deveria dar maior atenção no que tange ao treinamento de seus agentes públicos que são os divulgadores das informações conforme a LAI.

Palavras-chave: Transparência, ITGP-M, Missões.

¹ Bacharela em Administração pela Universidade Federal da Fronteira Sul *campus* Cerro Largo/RS, e-mail: diuly_correa@hotmail.com;

² Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul *campus* Cerro Largo/RS; Assistente em Administração da Universidade Federal da Fronteira Sul *campus* Cerro Largo/RS, e-mail: micheli.santos@uffs.edu.br;

³ Professor do curso de Administração da Universidade Federal da Fronteira Sul *campus* Cerro Largo/RS, e-mail: erotta@uffs.edu.br.

ABSTRACT

As information and communication technologies (ICTs) evolve, it is necessary to disclose correct and transparent data to society. In view of this, the present study aims to analyze the Índice de Transparencia da Gestão Municipal (ITGP-M) of the municipalities belonging to the Conselho Regional de Desenvolvimento Regional da Missões/RS of the years 2017 and 2019. The IGPM is a metric that makes use of 119 questions for management assessment, reaching up to 143 points. This index deals precisely with the disclosure of information by the city halls, in order to provide the individual with clear and simple information so that he can participate in the public management of his city. In this research it was observed that the general average of the ITGP-M was 36.98. Pointing the highest score to the municipality of Porto Xavier and the lowest score to the municipality of Ubiretama. In the study by Santos (2017), the same population was evaluated - the 25 municipalities of COREDE Missões RS - which had an ITGP-M average of 53.68, which indicated the best score for São Luiz Gonzaga and the worst score for Dezesesseis de Novembro. It was found that in two years the scores diverged noticeably, as some municipalities had a drastic drop in their scores from one year to the next. It was presented for each category of information of the municipalities which stood out, diverging or remaining constant in the scores of the two ITGP-M evaluations, Santos (2017) and Correa (2020). The featured municipalities were São Paulo das Missões and Eugenio de Castro, because, despite decreasing their scores, they remained in the same position in the ranking. With regard to the low score for the surveyed municipalities, it is believed that public management should pay more attention to the training of its public agents, who are the disseminators of information according to LAI.

Keywords: Transparency, ITGP-M, Missões.

1 INTRODUÇÃO

Na atualidade cada vez mais se discute sobre transparência pública, principalmente em se tratando do acesso aos demonstrativos das atividades públicas dos entes federativos, através de portais eletrônicos. De acordo com Possamai e Schindler (2017), a transparência reivindica não apenas a publicidade dos atos oficiais, mas também a preservação da garantia para se cumprir o direito do acesso à informação pública dando ao cidadão maior alcance.

Segundo Cruz et al. (2012), uma gestão transparente abre portas para a participação do cidadão na governança pública, é o que se entende por controle social. Ainda, de acordo com Platt Neto et al. (2007), a ação popular é como um alicerce para o controle social, o que depende muito da transparência dos atos do governo e da prestação de contas do mesmo, pois, somente com informações o cidadão pode formar opinião para futuras decisões, o fato da informação ser pública não representa que ela seja confiável.

Conforme Platt Neto et al. (2007), a União e seus entes (Estados e Municípios), são obrigados pela Constituição Federal Brasileira/88 a apresentar comprovantes do uso de recursos públicos atendendo ao princípio da publicidade. Cruz et al. (2012) afirmam que no Brasil a transparência na gestão pública, por meio da prestação de contas tornou-se relevante a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) Lei Complementar nº 101/2000 – que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências” (BRASIL, 2000).

Combinada à LRF surge a Lei da Transparência (Lei nº 131/2009), também conhecida como Lei Capiberibe, a qual pretende “determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2009) incentivando a participação popular nas tomadas de decisão de seus governantes. Em seguida fora promulgada a Lei nº 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso a Informação (LAI), a qual regula o que determina no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal Brasileira/88 “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei” (BRASIL, 2011) respondendo aos princípios básicos da Administração Pública, salvo casos em que o sigilo seja obrigatório.

Para auxiliar a fiscalização e verificação do cumprimento da legislação sobre transparência, algumas metodologias foram criadas para mensurar os níveis de transparência dos entes públicos. Uma delas é a Escala Brasil Transparente (EBT) que mede a transparência pública dos estados e municípios brasileiros (CGU, 2015), criada para promover subsídios de controle à transparência pública pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e a Controladoria Geral da União (CGU).

Existe também o Ranking Nacional da Transparência que mensura “o nível de transparência de estados e municípios brasileiros, através do Ministério Público Federal em todo o país” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019). Essas métricas usam recursos virtuais, como por exemplo, o portal da transparência dos municípios para mensurar as notas de transparência e portais eletrônicos. E ainda, o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) que foi utilizado neste trabalho, o qual foi aprimorado por Cruz (2010), que teve 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. Os itens que foram inseridos têm como referência os códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, a legislação brasileira aplicável e experiências de pesquisas anteriores realizadas no Brasil e no exterior (CRUZ, 2010).

Platt Neto et al. (2007) citam que existe uma pluralidade na divulgação de informações das contas públicas, mas os autores dão ênfase à internet por ser um meio de forte aproximação entre cidadão e governo. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018) o percentual de residências que possuíam Internet, em 2016, era de 69,3% e, em 2017, passou para 74,9%. Nestes percentuais, o maior índice de acessos foi na faixa etária de 20 a 24 anos. Neste sentido Platt Neto et al. (2007) destacam que o meio de divulgação vai de acordo com o perfil dos usuários que se quer atingir, sendo as tecnologias de informação e comunicação (TICs) uma ferramenta utilizada em inúmeros estudos.

Para Cruz et al. (2012), o relacionamento humano se modificou significativamente ao longo dos anos, através da comunicação humana, principalmente com a utilização de recursos tecnológicos. A sociedade atual tem sido marcada pela utilização das TICs (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015), porém, o cidadão encontra algumas dificuldades ao tentar acessar certas informações que estão sob posse do governo.

Alguns estudos utilizaram-se das TICs para mensurar o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), como o estudo de Santos (2017) que realizou a mensuração do ITGP-M nos municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões – COREDE Missões, comparando essa métrica com a EBT e verificando fatores relacionados ao índice. O estudo de Cruz et al. (2012), que serviu de base para este trabalho, verificou o nível de transparência das informações com relação a gestão pública, divulgadas nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros e quais os

indicadores socioeconômicos dos municípios podem contribuir para explicação do nível de transparência encontrado.

O estudo aqui proposto visa mensurar o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal dos municípios do COREDE Missões-RS para ano de 2019, comparando-o com o índice já encontrado por Santos (2017), no sentido de apontar continuidades e mudanças. Rossoni (2013) afirma que o ITGP-M abrange não só informações fiscais, como também informações de natureza qualitativa sobre a gestão pública, as quais em princípio, deveriam estar disponíveis aos cidadãos eletronicamente.

Este trabalho buscou responder à questão: Que aspectos podem ser observados no processo de transparência na gestão pública nos municípios integrantes do COREDE Missões-RS a partir da perspectiva do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M)?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Diante do crescimento e evolução tecnológica que a sociedade vem passando, discutir sobre transparência na gestão pública se torna cada vez mais relevante. Utiliza-se cada vez mais o termo transparência, o qual segundo Cruz et al. (2012) significa visualizar de um lado a outro, ser transparente. Da mesma forma, Gomes Filho (2005, p. 4) afirma que “transparência se conecta com o conhecimento, com saber, portanto, dá margem à informação” sendo articulada assim pela sociedade contemporânea para fiscalizar o desempenho dos governantes. Por exemplo, no Brasil existem diversas leis para fomentar a transparência dos dados da administração pública, e é notável que a transparência se tornou regra (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013), fazendo com que as publicações oficiais estejam mais acessíveis a todas as classes sociais, tanto por meio impresso como pela internet. A partir disso, neste capítulo será apresentado o Índice de Transparência da Gestão Pública (ITGP-M).

O ITGP-M, elaborado por Cruz (2010), com a finalidade de verificar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública, foi desenvolvido na literatura baseado no *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)*, desenvolvido pelo Comitê Espanhol da Organização Transparência Internacional para análise da Transparência em meio eletrônico de municípios espanhóis. Como o ITA continha itens e referências legais que não são comuns ao contexto dos municípios brasileiros, alguns itens foram excluídos e outros inseridos. Esse índice foi adaptado segundo as leis que regem os municípios brasileiros, retirando ou inserindo alguns itens.

Santos (2017) também fez uso do ITGP-M para medir a transparência dos municípios do COREDE Missões-RS no ano de 2016. A classificação segundo a pesquisa elaborada por Santos (2017) encontra-se na Tabela 1.

Tabela 1- Ranking ITGP-M/2017 para os municípios do COREDE Missões-RS

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	1º
São Miguel das Missões	7	10	29	4	3	21	74	2º
São Paulo das Missões	5	10	20	7	4	25	71	3º
Santo Ângelo	6	11	19	6	4	24	70	4º

Pontuação Por Categoria de Informação								
Município	C1	C2	C3	C4	C5	C6	ITGP-M	Classificação
Giruí	9	7	19	7	3	21	66	5º
Mato Queimado	3	9	22	6	4	17	61	7º
Pirapó	4	3	30	3	3	15	58	8º
Guarani das Missões	7	4	22	5	3	16	57	9º
São Pedro do Butiá	2	10	21	4	3	17	57	10º
Entre-Ijuís	4	10	16	3	3	21	57	11º
Caibaté	5	10	12	5	4	16	52	12º
Ubiretama	3	9	12	8	3	17	52	13º
Eugênio de Castro	2	9	24	2	1	13	51	14º
Vitória das Missões	6	6	13	4	4	17	50	15º
Cerro Largo	6	6	17	2	4	15	50	16º
Bossoroca	5	9	18	4	1	12	49	17º
Rolador	3	8	16	5	3	13	48	18º
Sete de Setembro	6	9	12	1	0	18	46	19º
Salvador das Missões	8	6	12	7	2	11	46	20º
Roque Gonzales	4	6	16	4	3	13	46	21º
São Nicolau	6	4	12	4	3	15	44	22º
Garruchos	5	1	16	2	3	11	38	23º
Santo Antônio das Missões	8	4	11	3	4	7	37	24º
Dezesseis de Novembro	5	4	14	3	3	6	35	25º

Fonte: Santos, 2017.

Como se pode ver na Tabela 1, Santos (2017) apurou que São Luiz Gonzaga foi o município mais transparente, atingindo 76 pontos no ITGP-M. Já o município com menor pontuação foi Dezesseis de Novembro, com apenas 35 pontos, sendo o município menos transparente.

Nesta pesquisa será utilizado o ITGP-M para comparar o *ranking* de transparência dos municípios do COREDE Missões-RS em 2019 com o estudo elaborado por Santos em 2017. Na próxima seção esse índice é detalhado.

O Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal - ITGP-M (Anexo A) vem sendo utilizado em diversos estudos (CRUZ et al. 2012; ROSSONI, 2013; COSTA et al. 2015; COSTA; TORRES, 2015, SANTOS, 2017; SANTOS; VISENTINI, 2018), se mostrando um método eficaz para averiguar o nível de transparência através dos portais eletrônicos dos municípios. No Quadro 1 estão apresentadas as categorias de informações que compõem o modelo de investigação e as bases teóricas utilizadas para sua construção (CRUZ, 2010).

Quadro 1- Categorias de informações e bases teóricas

Categorias de informações	Base Teórica
C1: Informações gerais sobre o Município, gestor municipal e vereadores.	ITA (2009); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Herawaty e Hoque (2007); IFAC (2001); Welch e Wong (2001).

C2: Legislação Municipal e Instrumentos de Planejamento Municipal.	ITA (2009); Justice et. al. (2006); OECD (2002); IFAC (2001); Welch e Wong (2001); Lei nº 10.257/2011; Lei nº 101/2000; CF/1988.
C3: Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais.	ITA (2009); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Santana Júnior (2008); Herawaty e Hoque (2007); FMI (2007); OECD (2002); Welch e Wong (2001); Lei nº 101/2000; Lei nº 9.755/1998; Lei n.º 4.320/1964.
C4: Interação com os cidadãos e com a sociedade.	ITA (2009); Welch e Wong (2001); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Justice et. al. (2006); Herawaty e Hoque (2007); Lei nº 101/2000; OECD (2002); IFAC (2001).
C5: Análise do Portal do Município.	ITA (2009); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Welch e Wong (2001).
C6: Informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão.	ITA (2009); Lei nº 131/2009; Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Herawaty e Hoque (2007); FMI (2007); OECD (2002); IFAC (2001); Welch e Wong (2001); Lei nº 8.666/1993.

Fonte: Cruz (2010).

Para tal avaliação o ITGP-M se divide em seis categorias que abordam o município como um todo, gestão e prestação de contas. Assim, essa divisão é utilizada para registrar, organizar, padronizar e analisar os dados, como demonstrados no Quadro 2.

Quadro 2- Categorias de informações constantes do ITGP-M

Categoria	Categorias de informações	Qtd. de itens	Pontuação Máxima	Objetivos da divulgação
C1	Informações gerais sobre o município e prefeito	8 itens	10	Prover o 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.
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.
	Total	119	143	

Fonte: Cruz (2010).

Assim, o Índice de Transparência da Gestão Pública (ITGP-M) constitui-se a partir do somatório da pontuação de cada categoria, podendo variar de 0 a 143 pontos, representado pela seguinte expressão, conforme Cruz (2010):

$$\text{ITGP-M} = \sum C1 + \sum C2 + \sum C3 + \sum C4 + \sum C5 + \sum C6$$

Os itens que compõem o instrumento de coleta de dados são considerados a partir de uma lógica binária, na qual a existência de *homepage* pontuará com 1 (um) e a não existência pontuará com 0 (zero). Porém, existem alguns itens da C3, que se referem à obrigatoriedade de publicação de relatórios periódicos por parte das prefeituras.

[...] Entre esses itens: Balanço Patrimonial, Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Demonstração das Variações Patrimoniais; além dos relatórios previstos na Lei nº 101/2000, Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), seus anexos e sua versão simplificada e Relatório da Gestão fiscal (RGF), com seus anexos e versão simplificada e também os pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas em relação às prestações de contas anuais (CRUZ, 2010).

A avaliação das categorias segue as mesmas características, enquanto que para avaliar a C3 se utiliza uma avaliação proporcional de acordo com a existência da *homepage*, sendo avaliada a periodicidade máxima de publicação dos relatórios, que segundo a LRF tem validade de 10 anos a partir de 2000 (CRUZ, 2010). Esses critérios estão descritos no Quadro 3.

Quadro 3- Critérios de pontuação dos itens periódicos do modelo de investigação

Parâmetro	Pontuação
1 - 3 anos	1 ponto
4 - 6 anos	2 pontos
7 - 10 anos	3 pontos

Fonte: Cruz. (2010).

Após a coleta de dados é avaliada a pontuação de todos os municípios, que no máximo podem atingir 143 pontos, que equivale a um resultado de 100% de transparência, sendo de 1 a 25% considerados níveis péssimos de transparência, de 25 a 50% níveis regulares, de 50 a 75% níveis bons e de 75 a 100% considerados níveis excelentes de transparência (SANTOS, 2017).

3 METODOLOGIA

A pesquisa se caracteriza como empírica, pois busca construir um marco a partir de outras teorias, já comprovadas, utilizando-as como base (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013) para comparar o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) dos municípios pertencentes ao COREDE Missões-RS dos anos de 2017 (SANTOS, 2017) e

2019, a partir dos portais eletrônicos dos mesmos. Quanto à abordagem do problema se caracteriza como quantitativa, pois partindo de uma ideia delimitada extraem-se objetivos e perguntas da pesquisa, a partir disso se faz uma revisão de literatura para construir uma perspectiva teórica (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

Quanto ao tipo de estudo, tem-se uma investigação descritiva, pois busca coletar dados e medi-los de maneira independente ou conjunta sobre as variáveis que se referem (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Segundo Malhotra (2012) a pesquisa descritiva busca descrever características de pessoas, objetos e grupos, bem como estabelecer alguma associação entre variáveis. O corte é transversal único, pois os dados serão extraídos apenas uma vez (MALHOTRA, 2012). Os dados coletados serão primários, os quais, segundo Malhotra (2012) são originados diretamente pelo pesquisador, tendo como objetivo abordar o tema em estudo. Neste estudo, os dados foram coletados a partir dos portais eletrônicos dos municípios.

A pesquisa em questão aborda os vinte e cinco municípios que pertencem ao COREDE Missões-RS, se tratando então de um censo, que aborda uma “enumeração completa dos elementos de uma população ou de um objeto de estudo” (MALHOTRA, 2012, p. 270).

4 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A coleta de dados realizou-se através dos portais eletrônicos dos municípios que integram a pesquisa. Para identificação dos portais foram utilizados os endereços eletrônicos, a partir de pesquisa na plataforma de busca online do Google (<http://www.google.com.br>), adotando-se como termo padrão “Prefeitura Municipal de [nome do município]”. A coleta de dados se deu a partir do que solicita o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). A metodologia de análise do ITGP-M está descrita na seção 2. Para registro e análise dos dados coletados foi desenvolvido um banco de dados no *LibreOffice Calc*.

Quadro 4- Descrição da coleta e análise dos dados

Objetivos	Coleta	Análise
Mensurar através dos portais eletrônicos o ITGP-M em 2019 para os municípios que integram o COREDE Missões-RS;	Utilizar a metodologia do ITGP-M, disposta no Anexo A.	Elaborar planilha no <i>LibreOffice Calc</i> .
Criar um <i>ranking</i> de transparência do ano de 2019 para os municípios do COREDE Missões-RS;	A partir das notas obtidas pelo ITGP-M, se formará um <i>ranking</i> .	Criar o <i>ranking</i> no <i>LibreOffice Calc</i> .
Apontar nas categorias de informações os municípios que se destacaram divergindo ou permanecendo constantes nas duas avaliações do ITGP-M, de Santos (2017) e de Correa (2019).	A partir da coleta de dados se verificará quais municípios divergiram ou permaneceram constantes nas notas de uma avaliação para outra.	Pontuar as divergências.

Fonte: elaborado pela autora, 2020.

Para o levantamento dos dados foi levado em consideração os *sites* de municípios que possuíam a extensão.gov, onde se apresentasse da seguinte forma: “nomedomunicípio.sigladoestado.gov.br”. A coleta foi realizada entre os meses de janeiro e julho de 2020, visto que para apurar disponibilidade ou não das 119 variáveis ocorreram alguns contratemplos. Por exemplo: ao entrar no *site* buscava-se a ferramenta “mapa do *site*” para efetuar a pesquisa das variáveis, porém a maioria dos municípios não possui esta ferramenta em seu site; com isso a pesquisa foi realizada através de *links* disponíveis na página do município ou por meio de busca de palavras chaves. Na Tabela 2 apresentam-se as categorias de informações e estatística descritiva do ITGP-M.

Tabela 2- Categorias e estatística descritiva do instrumento de coleta de dados

Categoria	Máxima pontuação possível	Máxima pontuação atingida	Média	Desvio padrão
C1 – Informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores	10	8	3,6	1,7
C2 – Legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal	11	8	4,8	2,6
C3 – Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	36	26	11,5	6,7
C4 – Interação com o cidadão e com a sociedade	19	11	4,6	2,3
C5 – Análise do portal do município	7	6	4,4	1,2
C6 – Disponibilização aos cidadãos de informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão	60	15	8,08	3,5
Total (ITGP-M)	143	74	36,98	18

Fonte: Elaborada pela autora, 2020.

A categoria C1 busca fornecer ao cidadão informações básicas sobre as pessoas que ocupam cargos eleitos e da administração municipal. Onde a pontuação máxima possível é de 10 pontos, na pesquisa a máxima alcançada foi 8, com uma média de 3,6 e um desvio padrão de 1,7. Claramente quando se trata de fornecer informações sobre remuneração, biografia e partido político, nem todos os municípios o fazem, justificando o porquê de nenhum dos municípios obteve nota máxima.

A categoria C2 objetiva o acesso, por parte do cidadão, às leis ordinárias e também aos mecanismos utilizados quanto ao uso das receitas e despesas municipais. Nesta categoria a pontuação máxima é de 11 pontos. Na pesquisa a pontuação máxima atingida foi de 8 pontos, com uma média de 4,8 e desvio padrão de 2,6. Esses dados se devem a difícil navegabilidade nos portais, por mais que em sua maioria os municípios publiquem sua legislação ordinária, bem como suas respectivas leis orgânicas, planos diretores, planos plurianuais (PPAs), leis de diretrizes orçamentárias (LDOs), leis orçamentárias anuais

(LOAs) e divulgações de alterações no orçamento (como o caso de créditos adicionais aprovados pelo Legislativo Municipal), essa dificuldade afeta a busca pelas informações.

O grupo da categoria C3 tem por finalidade mostrar aos cidadãos os principais relatórios de gestão econômica e financeira, o que inclui as dívidas do município, relatórios contábeis e a execução orçamentária. Contemplando nesta categoria os relatórios de prestação de contas, balanço orçamentário, balanço patrimonial, balanço financeiro, demonstração das variações patrimoniais, relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO), relatório de gestão fiscal (RGF), parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas referente às prestações de contas do último exercício, divulgação da política de controle interno, dívida municipal e informações sobre sua evolução, destinação das operações de crédito realizadas pelo município, dentre outras informações. A pontuação máxima poderia ser de até 36 pontos e foi de 26, com uma média de 11,5 e desvio padrão de 6,7. A pontuação mínima foi 2, o que se deve a pouca divulgação dos relatórios nos sites das prefeituras.

Na categoria C4 a meta é prover ao cidadão informações sobre serviços que são oferecidos de forma *online*, podendo contar com uma interação governo-cidadão. Dentre os itens verificados, constatou-se que nenhum dos municípios reserva em seu portal eletrônico um espaço para o cadastro e divulgação de associação de bairros/moradores; nem mesmo a forma da participação dos cidadãos na elaboração do orçamento municipal; tampouco o calendário das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais, as quais são de obrigatoriedade do poder executivo, em obediência à LRF (art. 9º, § 4º). Aqui a pontuação máxima seria de 19 pontos, porém a máxima atingida foi de 11 pontos, com uma média de 4,6 e desvio padrão de 2,3.

Já na categoria C5 o intuito é de promover a análise do portal eletrônico com relação à acessibilidade e navegabilidade, ou seja, que o portal eletrônico seja de fácil acesso, que tenha um *layout* simples para que qualquer pessoa tenha condições de navegar. Durante a pesquisa foi observado que nenhum dos municípios possui informações em outros idiomas, quesito que não interferiu nas pontuações. Mas, devido à região missioneira ser uma rota turística e oferecer diversos espetáculos durante o ano, deveria ser pensado sobre utilizar outro idioma nos portais. Sugere-se a utilização de uma língua universal, que poderia ser a inglesa, utilizada na maioria dos países. Dentre as sete questões da categoria C5 apenas esta foi ignorada em todos os municípios. A pontuação máxima seria de 7, a máxima observada foi de 6, com uma média de 4,4 e desvio padrão de 1,2.

Por fim, a categoria C6 aponta informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão, com o intuito de prover o cidadão de informações claras e objetivas em áreas consideradas de maior interesse e cujas condições têm impacto direto na vida dos cidadãos, especificamente no que se refere à 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. O máximo de pontos possíveis seria de 60, mas o obtido foi de 15 pontos, com média de 8,08 e desvio padrão de 3,5. A pontuação atingida se dá pelo fato de que não há publicações para a maioria das variáveis avaliadas, em todos os portais pesquisados.

Nesta análise geral, observou-se que a média geral do ITGP-M foi de 36,98. Apontando a menor nota para o município de Ubiretama com 17 pontos e a maior nota ao município de Porto Xavier, com 60 pontos. No estudo de Santos (2017) foi avaliada a mesma população – os 25 municípios do COREDE Missões RS – o qual apresentou uma média do ITGP-M de 53,68, que apontava a melhor nota para São Luiz Gonzaga (76 pontos) e a pior nota, para Dezesseis de Novembro (35 pontos). A Tabela 3 traz o *ranking* dos municípios pertencentes ao COREDE Missões/RS para o ano de 2019.

Tabela 3- Ranking ITGP-M/2019 para os municípios do COREDE Missões/RS

Município	Pontuação Por Categoria de Informação						ITGP-M	Classificação
	C1	C2	C3	C4	C5	C6		
Porto Xavier	4	6	26	11	5	8	60	1°
Santo Ângelo	3	8	19	7	5	15	57	2°
São Paulo das Missões	6	4	23	5	6	11	55	3°
Giruá	3	8	19	6	4	13	53	4°
Bossoroca	4	8	16	9	5	9	52	5°
São Luiz Gonzaga	4	7	14	5	5	15	50	6°
São Miguel das Missões	4	8	10	5	6	14	47	7°
Cerro Largo	8	8	11	6	5	7	45	8°
Caibaté	3	6	15	6	5	6	41	9°
Pirapó	2	6	16	4	4	8	40	10°
Roque Gonzales	3	6	16	4	5	5	39	11°
Rolador	3	8	14	4	4	5	38	12°
Santo Antônio das Missões	5	2	12	6	5	6	36	13°
Eugênio de Castro	2	3	13	3	3	11	35	14°
Dezesseis de Novembro	5	2	12	4	4	5	32	16°
Entre-Ijuís	6	2	8	2	3	11	32	17°
Sete de Setembro	3	6	10	3	5	5	32	18°
Mato Queimado	2	2	10	5	4	6	29	19°
São Pedro do Butiá	5	2	2	4	3	7	23	20°
Vitória das Missões	4	2	2	2	6	6	22	21°
Garruchos	3	5	3	0	1	7	19	22°
Salvador das Missões	3	2	2	3	5	4	19	23°
São Nicolau	1	3	2	4	5	4	19	24°
Ubiretama	4	0	2	3	4	4	17	25°

Fonte: elaborada pela autora, 2020.

A partir do que apresenta a Tabela 3 nota-se que nenhum dos municípios pesquisados atingiu a pontuação máxima permitida nas categorias de informação do ITGP-M. O município com melhor pontuação foi Porto Xavier com 60 pontos e a menor pontuação foi de

Ubiretama com 17 pontos. Já na pesquisa de Santos (2017) o município melhor colocado foi São Luiz Gonzaga e o município com menor nota foi Dezesseis de Novembro.

Num comparativo entre os dois estudos fica nítido que houve queda nos indicadores de transparência para os municípios da região do COREDE Missões entre os anos de 2017 e 2019. Dadas às exigências da legislação vigente, as experiências já adquiridas pelos municípios e os avanços técnicos em termos de tecnologia da informação, esperava-se encontrar justamente o contrário. Ou seja, esperava-se que os municípios, em sua totalidade melhorassem seus indicadores de transparência. A falta de informações nos portais eletrônicos dos municípios, aspecto já evidenciado no estudo de Santos (2017), pode ter contribuído para esse resultado, uma vez que esta pesquisa se centrou apenas nas informações disponíveis nos portais, enquanto a realizada por Santos (2017) foi complementada com entrevistas. Porém, se tem claro que os portais eletrônicos dos municípios precisam avançar bastante ainda para atender aos princípios básicos do que se entende por transparência pública, tanto na legislação vigente quanto na literatura da área.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência pública na gestão deve contar com a participação do cidadão, tendo como pressuposto o acesso a informações, de forma simples e que qualquer pessoa as entenda (CRUZ, 2010). À vista disso o presente estudo teve por objetivo analisar o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) dos 25 municípios pertencentes ao COREDE Missões-RS dos anos 2017 e 2019.

Mensurou-se, através dos portais eletrônicos, o Índice de Transparência na Gestão Pública Municipal (ITGP-M) para cada um dos 25 municípios que integram o COREDE Missões-RS para o ano de 2019. Após criou-se um ranking de transparência do ano de 2019 para os municípios do COREDE Missões-RS, a partir das notas encontradas através do ITGP-M, onde o município de Porto Xavier alcançou a primeira posição e o município de Ubiretama ficou com a última colocação. Expôs-se para cada categoria de informações dos municípios os quais se destacaram, divergindo ou permanecendo constantes nas pontuações das duas avaliações do ITGP-M, de Santos (2017) e de Correa (2020). Os municípios em destaque foram São Paulo das Missões e Eugenio de Castro, pois, mesmo diminuindo suas pontuações se mantiveram na mesma posição do *ranking*, em 3º e 14º lugar, respectivamente.

Conforme Santos (2017) a pontuação máxima que um município poderia atingir seria de 143 pontos, ou seja, 100% de transparência. Se o município atingisse 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% níveis excelentes de transparência. Neste estudo a minoria dos municípios em questão (12 municípios) atingiram níveis péssimos de transparência, ou seja, os percentuais foram de 11,89% a 24,48%. Enquanto a maioria dos municípios (13 municípios) atingiram percentuais de 25,17% a 41,96%, indicando níveis regulares de transparência.

No decorrer da pesquisa observou-se a discrepância nas notas das pesquisas, de 2017 e 2019, onde no geral houve queda de pontuação. Santos (2017), em sua pesquisa indicou que deveria existir maior capacitação dos servidores e gestores públicos com relação ao acesso de informação. Uma vez que esses representantes públicos que repassam informações e mantém contato com os cidadãos, para que assim a LAI se efetive na região em estudo.

Por consequência dessa falta de instrução e treinamento, verificou-se a alteração das notas do ITGP-M no tocante aos municípios pertencentes ao COREDE Missões/RS. Pois,

conforme o artigo 8º da LAI é dever dos órgãos e entidades públicas a divulgação de informação de interesse coletivo produzidas por eles, independente de requerimentos da sociedade (BRASIL, 2011). Os municípios aqui pesquisados demonstram que o conteúdo disponibilizado *online* passa por um “filtro” dos gestores públicos e somente são publicados sem restrição os documentos estritamente necessários. Por isso, na pesquisa apontou-se uma gestão municipal com níveis baixos de transparência pública municipal, quando avaliados os portais eletrônicos municipais.

O intuito dessa pesquisa, em portais eletrônicos, foi de informar e auxiliar os gestores públicos municipais para que possam avaliar a forma com que estão divulgando informações aos cidadãos. Com isso, levando em conta o exposto neste estudo, acredita-se que as prefeituras deveriam investir em formação e treinamento para gestores e servidores públicos. Também deveria investir no *site* oficial dos municípios, para melhorar a navegação, acessibilidade e compreensão do que é exposto ali.

Entende-se que estudos dessa natureza sempre possuem limitações objetivas, especialmente por trabalharem com dados disponíveis nos respectivos portais dos municípios, que nem sempre são mantidos atualizados e com fácil acesso a todas as informações necessárias. Porém, as limitações são sempre desafios para a produção de novos estudos, capazes de contribuir com a melhoria da qualidade da gestão e da transparência em nossos municípios. Como sugestões decorrentes desse estudo pode-se referir a necessidade de ampliar pesquisas sobre as formas de organização e disponibilização das informações por parte dos municípios para atender aos requisitos legais no que concerne à transparência pública; bem como sobre formas de tornar essas informações de fácil acesso e compreensão aos municípios, não apenas aos agentes dos órgãos de fiscalização e aos pesquisadores.

REFERÊNCIAS

- BERNARDES, Mariele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, jun. 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000300761&lng=pt&nrm=iso>. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119279>. Acesso em: 22 mar. 2019.
- BRASIL. **LAI: A Lei de Acesso à Informação**. 2011. 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: 15 mar. 2019
- BRASIL. **Lei da Transparência**. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp131.htm >. Acesso: 15 mar. 2019.
- BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.



- CGU – Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente – Transparência Passiva**. Disponível em: < <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 12 abr. 2019
- CORREA, Diuly da Veiga, **Análise dos Portais Eletrônicos dos Municípios do COREDE Missões-RS utilizando o ITGP-M**. 2020. 67 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Curso de Bacharelado em Administração, Cerro Largo, RS, 2020.
- COSTA, Jailza Mendes da et al. A Informação Pública no Brasil: uma Análise da Transparência Pública nos Portais das Prefeituras da Paraíba no ano de 2014. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, VI., 2015, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: < <http://www.adcont.net/index.php/adcont/adcont2015/paper/viewFile/1773/442>> Acesso em: 05 maio 2019.
- COSTA, Jailza Mendes da; TORRES, Fernando José Vieira. **Transparência Pública e Controle Social: Uma Análise dos Portais das Prefeituras Paraibanas sob a Ótica do ITGP-M** (2014). In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. **Anais eletrônicos**, Belo Horizonte/MG. 13-16 de setembro de 2015.
- 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.
- CRUZ, Claudia Ferreira da. **Transparência da Gestão Pública Municipal: Referenciais Teóricos e a Situação dos Grandes Municípios Brasileiros**. Dissertação (mestrado em ciências contábeis). Programa de Pós- Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ. 2010.
- FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Revista Temas de Administração Pública**. v. 8, n. 1. São Paulo, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **PNAD Contínua TIC 2017: Internet chega a três em casa quatro domicílios do país**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. Tradução: Lene Belon Ribeiro, Monica Stefani. Revisão técnica: Janaina de Moura Engracia Giraldi. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Ranking Nacional de Transparência**. Brasília/DF. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/exija-seus-direitos/ranking/o-projeto-new>>. Acesso em: 27 abr. 2019.
- PLATT NETO, Orion Augusto. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.
- POSSAMAI, Ana Júlia; SCHINDLER, Eduardo. **Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados**. Indicadores Econômicos FEE, v.45, n. 1, p. 71-86, 2017.
- ROSSONI, Fabiana Venturini. **Transparência na Gestão Pública Municipal: uma análise nos sítios eletrônicos das Prefeituras Municipais do Estado do Espírito Santo**. 2013. 53 f.



IV SIMPÓSIO SUL-MATO-GROSSENSE DE ADMINISTRAÇÃO

ADMINISTRAÇÃO INOVADORA E SUSTENTÁVEL:
ANÁLISE E PERSPECTIVAS

ISSN 2675-4185



Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Vitória, 2013.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; BAPTISTA, María Del Pilar. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, Micheli dos. **Transparência na gestão pública Municipal nos Municípios que integram o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões/RS**. 2017. 180 f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2017.

SANTOS, Micheli dos; VISENTINI, Monize Sâmara. Elaboração de um ranking da transparência e compreensão das práticas de gestão de municípios integrantes do COREDE Missões-RS. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, p. 239-247, out. 2018.

ISSN 2175-5787. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/5634>>.

Acesso em: 14 abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v10i4.1925>.