

Representação transparente: Um olhar sobre a transparência dos Conselhos Municipais de Brusque/SC

Matheus Julio Muller
Luiz Filipe Goldfeder Reinecke

Resumo:

O presente trabalho tem como objetivo avaliar os níveis de transparência praticados nos conselhos municipais de Brusque/SC. Para alcançar este propósito foi realizado o mapeamento dos conselhos municipais da cidade de Brusque/SC, feita a análise dos sítios dos conselhos municipais e por fim, mensurado a transparência destes conselhos, compreendendo o nível de transparência dos conselhos e indicando melhorias. A pesquisa mobilizou a literatura de transparência, controle social e conselhos, no qual optou-se pela utilização do Índice de Transparência Municipal (ITCM) como modelo de análise (*framework*) para analisar a transparência dos conselhos municipais. Ainda, referente à metodologia este trabalho adotou uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva, utilizando-se do estudo de caso. A pesquisa aponta para a existência de 21 conselhos municipais em funcionamento no município de Brusque/SC. A análise da transparência dos conselhos apontou para um nível opaco de transparência de conselhos da cidade, obtendo um ITCM médio de 0,196. O trabalho apontou ainda que a transparência seja opaca, 12 dos 21 conselhos alcançou o nível baixo de transparência de conselhos (0,2 a 0,39). O trabalho ainda apontou desafios, destaques e proposições de melhoria à transparência dos conselhos municipais de Brusque/SC.

Palavras-chave: Transparência; Conselhos Municipais; ITCM.

Resumo expandido:

Os conselhos gestores de políticas públicas são apontados como instâncias de participação e tomada de decisão, que promovem aprendizados de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade civil quanto os do Estado (KLEBA; FROZZA, 2015). Sua existência, porém, reforça a exigência de que se dê publicidade às suas ações, seja apresentada as suas prestações de contas e se explicitem os critérios que balizam suas decisões, uma vez que, a transparência, é elemento essencial para o bom funcionamento da *accountability* destes canais de participação.

A partir da discussão realizada por autores como Gerschman (2004), Carneiro (2006), Labra (2006), Almeida e Tatagiba (2012), Martins et al. (2013), Gurgel e Justen (2013)

e Pacheco *et al.* (2020), o que se percebe a necessidade de melhor gestão das informações produzidas pelos conselhos, principalmente relacionado à sua transparência. Paralelamente, Zuccolotto *et al.* (2015) apontam a transparência cívica

como perspectiva analítica da transparência, se dando luz à necessidade de transparência de serviços públicos e das instituições participativas, dentre elas os conselhos. Neste sentido, Reinecke e Raupp (2022) apontaram que nos *frameworks* de transparência nacionais pouco se tratava de conselhos, e conseqüentemente da perspectiva da transparência cívica. Com este diagnóstico, Reinecke e Raupp (2021) desenvolveram o Índice de Transparência de Conselhos Municipais (ITCM), procurando dar resposta ao *gap* teórico e prático da transparência em conselhos.

O Índice de Transparência de Conselhos Municipais (ITCM) formulado por Reinecke e Raupp (2021), apresenta seis perspectivas de análise, um total de 29 indicadores que são avaliados em uma profundidade de 0 a 3. O *framework* foi construído utilizando como metodologia de pesquisa a *Design Science Research* (DSR), utilizando uma revisão de literatura da área, no qual analisou-se 25 *frameworks* de transparência nacionais e internacionais, legislação dos conselhos de alta indução federal (GURZA LAVALLE, BARONE, 2015) e duas etapas de validação, uma interna com a participação de 29 especialistas e uma externa, com a testagem do ITCM com os sítios dos conselhos. O trabalho analisou 21 conselhos das três capitais do sul do Brasil.

Com base no indicativo de Reinecke e Raupp (2021) de ampliar o escopo de municípios estudados, esta pesquisa escolheu uma cidade de médio porte na Associação de Municípios do Vale Europeu (AMVE) de Santa Catarina, escolhendo a cidade de Brusque como caso para o desenvolvimento da pesquisa. Com a definição do modelo de análise (o ITCM) e o município a ser analisado (Brusque), delineou-se como objetivo: avaliar os níveis de transparência praticados nos conselhos municipais de Brusque/SC. Para alcançar este propósito foi realizado o mapeamento dos conselhos municipais da cidade de Brusque/SC, feita a análise dos sítios dos conselhos municipais e por fim, mensurado a transparência destes conselhos, compreendendo o nível de transparência dos conselhos e indicando melhorias. Para compreender o *gap* teórico, bem como encontrar respostas aos desafios da transparência nos conselhos a pesquisa mobilizou a literatura de transparência, controle social e conselhos. Ainda, referente à metodologia este trabalho adotou uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva, utilizando-se do estudo de caso. Como técnicas de coleta de dados, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, compreendendo a revisão narrativa de literatura, a pesquisa documental, analisando legislações e documentos publicizados pelos conselhos e a pesquisa de campo, verificando os sítios dos conselhos. Como técnica de análise de dados, utilizou-se a análise de conteúdo de grade fechada (VERGARA, 2015).

A pesquisa aponta para a existência de 21 conselhos municipais em funcionamento no

município de Brusque/SC, apontando a natureza, o tipo de representação, o tipo de participação, e a sua composição (DRAIBE, 1998; BUVINICH, 2014). Com o

mapeamento dos conselhos municipais foi realizada a pesquisa de campo utilizando o ITCM como protocolo de pesquisa.

A análise da transparência dos conselhos apontou para um nível opaco de transparência de conselhos da cidade, obtendo um ITCM médio de 0,196. O trabalho apontou ainda que a transparência seja opaca, 12 dos 21 conselhos alcançou o nível baixo de transparência de conselhos (0,200 a 0,399). Destaca-se o Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas (COMAD) que alcançou o maior ITCM da análise, alcançando o escore de 0,298. Outro achado, que levanta interessante debate com o estudo anterior de Reinecke e Raupp (2021) é que dos 7 conselhos de alta indução federal, somente 4 estiveram dentre os 12 com nível baixo de transparência de conselhos, outros 3 estiveram entre os conselhos com nível opaco de transparência de conselhos, dentre eles o Conselho Municipal de Saúde (COMUSA) que alcançou o menor ITCM do município: 0,068. Dos indicadores analisados, 3,6% alcançaram a profundidade máxima (3), em contraste aos 65,3% que ficaram com profundidade 0. O trabalho ainda apontou desafios, destaques e proposições de melhoria à transparência dos conselhos municipais de Brusque/SC, dentre os quais o município dispor de melhor condições para que os conselhos possam dar transparência às suas atividades, informar e capacitar os conselheiros e gestores de conselhos acerca das informações levantadas com o uso do ITCM e trazer a sociedade para a discussão sobre a transparência cívica buscando ampliar a participação nos conselhos municipais.

Palavras-chave: Transparência; Conselhos Municipais; ITCM.

Referências

- ABRUCIO, F. L. & LOUREIRO, M. R. G. **Finanças públicas democracia e accountability.** In: Ciro Biderman; Paulo Arvate. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004. p. 75-102.
- ANA, W. P. S.; LEMOS, G. C. **Metodologia científica:** a pesquisa qualitativa nas visões de Lüdke e André. Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar. Mossoró, v. 4, n. 12, 2018.
- ALMEIDA, C. & TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política:** balanços e perspectivas. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.
- BAIRRAL, M. A. da C., SILVA, A. H. C. e, & ALVES, F. J. dos S. (2015). **Transparência no setor público:** uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. Rio de Janeiro. Revista De Administração



Pública, 49(3), 642 a 675.

Formação e ação no Campo de Públicas
identidade, diversidade e tecnopolítica
da democracia republicana

- BRASIL. Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.
- BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. Rio de Janeiro, **Rev. Adm. Pública**, 48(1):55-82, jan./fev. 2014.
- CARNEIRO, C. B. L. **Conselhos de políticas públicas**: desafios para sua institucionalização. Revista De Administração Pública, 2002, 36(2), 277p a 292p.
- CASTRO, I. E. de. **Instituições e território**: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. Geosul, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul./dez. 2003.
- COHN, A. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Texto para Discussão, No. 1547, Brasília. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.
- CRUZ, C. F. & FERREIRA, A. C. de S., SILVA, L. M. da, & MACEDO, M. Álvaro da S. **Transparência da gestão pública municipal**: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, 2012, 46(1), 153 a 176.
- DOMBROWSKI, O. **Poder local, hegemonia e disputa**: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. Curitiba. Rev. Sociol. Polít., v. 16, n. 30, p. 269- 281, jun. 2008.
- DRAIBE, S. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa Nepp**, n. 35, p. 1-26, 1998.
- ETZIONI, A. **Concepções alternativas de accountability**: o exemplo da gestão de saúde. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. (Org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002..
- FREITAS, M. T. de A. **A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa**. Juiz de Fora, UFJF. Cadernos de Pesquisa, n. 116, p. 21-39, julho/ 2002
- GERSCHMAN, S. **Conselhos Municipais de Saúde**: atuação e representação das comunidades populares. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, Dez. 2004.
- GURGEL, C.o & JUSTEN, A. **Controle social e políticas públicas**: a experiência dos Conselhos Gestores. Rio de Janeiro. Rev. Adm. Pública. mar./abr. 2013.
- GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETICHE, M. (Ed.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos**



Formação e ação no Campo de Públicas
identidade, diversidade e tecnopolítica
da democracia republicana

últimos 50 anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 51–76.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. Acesso em: 29 jan. 2022.

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. **Transparência do Poder Executivo dos Estados Brasileiros**. Revista Universo Contábil, v. 12, n. 3, p. 65-72, 2016.

KEZH, N. H. de P. et al. **Entraves à participação social dos representantes dos trabalhadores no conselho municipal de saúde**. Saúde e Sociedade [online]. 2016, v. 25, n. 4

KLEBA, M. E. et al. **Instrumentos e mecanismos de gestão**: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 1059- 1079, Ago. 2015.

KOPPELL, Jonathan G. S. **Pathologies of Accountability**: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". Public Administration Review, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

LABRA, M. E. **Conselhos de Saúde**: visões "macro" e "micro". Civitas - Revista de Ciências Sociais, v. 6, n. 1, p. 199-221, jan./jun. 2006.

LANDERDHAL, M. C. et al. **Resoluções do Conselho de Saúde**: instrumento de controle social ou documento burocrático?. Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2010, v. 15

LERNER, J. S.; TETLOCK, P. E. **Accounting for the effects of accountability**. Psychological Bulletin, v. 125, n. 2, p. 255–275, mar. 1999.

LIMA-SILVA, F. et al. **Participação consultiva no Brasil: o caso do Conselho da Cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública. 54(2):321-339, mar, abr. 2020.

LUKOSEVICIUS, A. P. & SOARES, C. A. P. **Análise de conteúdo em pesquisas sobre gerenciamento de projetos**. São Paulo, Anais do V SINGEP, 2016.

MACHADO J. A. & LUCAS S. D. **Análise das resoluções do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte no período de 1991 a 2010**. Ciência e Saúde Coletiva 2013;18(8):2401-2411.

MARTINS, C. E. **Governabilidade e Controles**. Rio de Janeiro. Rev. Adm. Pública. jan. 1989.

MARTINS, C. S. et al. **Conhecimento dos usuários, trabalhadores da saúde e gestores sobre conselheiros e Conselhos de Saúde**. Rio de Janeiro. Saúde em Debate. v. 37, n. 98, p. 437-445, jul, set 2013.

MICHENER, G. et al. (2018). **Da opacidade à transparência?** Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, 52(4), 610-629.

MUCCI, C. B. M. R.; MAFRA, R. L. M. **Pesquisa-ação e mediação dialógica como práticas metodológicas para emergência da ação comunicativa em Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 1, p. 107-128, 2016.

NASCIMENTO et al. **Análise das atas do Conselho Municipal de Política Cultural de Belo Horizonte.** UFMG, Belo Horizonte. 2018.

PLATT NETO et al. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas:** obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Contab. Vista & Rev., v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007.

PACHECO, H. F. et al. **A accountability das Organizações Sociais no SUS:** uma análise do papel institucional do Conselho Estadual de Saúde em Pernambuco. Physis: Revista de Saúde Coletiva [online]. 2020.

PINHO, J. A. G. de & SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública [online]. 2009, v. 43, n. 6

REINECKE, L. F. G. **Índice de Transparência de Conselhos Municipais (ITCM):** Uma proposta construída a partir da literatura, legislação e especialistas. Tese (Doutorado), Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação, Florianópolis, 2021, 397p.

REINECKE, L. F. G.; RAUPP, F. M. . Índice de Transparência de Conselhos Municipais (ITCM): Uma proposta desenvolvida a partir da literatura, legislação e especialistas. In: XLV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 2021, Online. **Anais do XLV EnANPAD**, 2021.

REINECKE, L. F. G.; RAUPP, F. M. . Revisão sistemática de literatura sobre frameworks nacionais de transparência: os conselhos fazem parte desta agenda?.

GUAJU - REVISTA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, v. 8, p. 1-28, 2022.

ROCHA, A. C. **Accountability na Administração Pública:** Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade Gestão e Governança, [S.l.], v. 14, n. 2, sep. 2011.

RODRIGUES, K. F. **Desvelando o conceito de transparência:** seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. 2018. Tese. 25 p. (Doutorado em Ciências Militares) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro.

RODRIGUES, W. C. Metodologia Científica. Paracambi. FAETEC/IST. 2007, 20 p.

- RONCONI, L. F. de A. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos.** Contabilidade Gestão e Governança, [S.l.], v. 14, n. 3, dec. 2011.
- SABIONI, M. et al. **Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social.** Rio de Janeiro. Revista de Administração Pública 50(3):477-500, maio/jun. 2016.
- SANTOS, M. R. M. dos. **Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense.** Rio de Janeiro. Cadernos Metrópole n. 7, pp. 97-112, 1º sem. 2002
- SCHOMMER, P. C. & MORAES, R. L. **Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí.** GESTÃO.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional, v. 8, n. 3, p. 298-326, 2010.
- SENADO FEDERAL. **Manual do Índice de Transparência do Poder Legislativo.** Brasília, 2015. AMA. AcessMonitor versão 2.1. Disponível em <<https://accessmonitor.acessibilidade.gov.pt/>> Acesso em: 15 jan. 2022.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103
- VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2015.
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; LUIZ RICCIO, E. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137–158, 2015.