

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DE ITAJAÍ/SC

Mark Caldeira
Prof Luiz

RESUMO

A participação popular nos rumos de um país é a essência da democracia. Ditames constitucionais asseguram ao cidadão o acesso à informação e reforçam o seu papel enquanto agente ativo na formulação de políticas públicas por meio de Conselhos Municipais. O objetivo do presente foi analisar o nível de transparência das páginas eletrônicas dos Conselhos Municipais de Itajaí, aplicando o Índice de Transparência de Conselhos Municipais (ITCM). Realizou-se uma navegação de cunho exploratório nas páginas eletrônicas de cada um deles, guiada por seis perspectivas, vinte e nove indicadores com quatro níveis de profundidade (0 a 3). Foram analisados os 31 (trinta e um) Conselhos Municipais ativos de Itajaí/SC. A avaliação das páginas desses Conselhos indicou significativa ausência de informações, alcançando o nível opaco de transparência de conselhos, com um escore de 0,148. Cada conselho apresentou uma média de vinte e um ($\bar{x} = 21 \pm 3$) indicadores com total ausência de informação. Dos conselhos analisados, cinco alcançaram o nível baixo de transparência de conselhos (0,200 a 0,399) e 26 se situaram no nível opaco de transparência de conselhos (0,000 a 0,199). A partir dos resultados da pesquisa, o trabalho apresentou caminhos para a ampliação da transparência de conselhos.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Para além do sufrágio popular, um Estado Democrático caracteriza-se pela participação ativa do cidadão na vida pública, integrando, fiscalizando e influenciando o Governo, podendo, inclusive, opor-se a ele quando entender necessário. A participação ativa do cidadão no âmbito estatal pode potencializar o uso adequado dos recursos públicos e o combate à corrupção (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO [CGU], 2021)

Nesse aspecto, a Constituição do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), trouxe avanços importantes à sociedade brasileira, oferecendo condições para que os cidadãos, a priori, estejam mais próximo do Poder Público manifestando-se e, por vezes, impondo sua vontade através, por exemplo, de referendos, plebiscitos, audiências públicas, ações de iniciativa popular e orçamento participativo (LOUREIRO; CUNHA, 2008). Além disso, as previsões constitucionais de acesso à informação e a formação de Conselhos Municipais como estruturas integrantes do aparelho estatal, aproximam o cidadão da gestão pública e do Poder de Governo (COVAS, 2008; SOUZA e SOUZA; MACHADO, 2018).

Então, e com vistas ao princípio constitucional de transparência, os Conselhos Municipais devem ser transparentes, ou seja, devem dar, àqueles que não estão diretamente envolvidos com determinado trabalho, acesso às informações e aos procedimentos não imediatamente visíveis a eles (MOSER, 2001).

Diante disso, a confluência entre a LAI e os Conselhos Municipais, justifica: 1- a necessidade dos Conselhos ter e manter páginas (*sites*) na internet como canal de comunicação e prestação de contas ao cidadão, tomando-as como estrutura de sua governança e transparência; e, 2- a realização de pesquisas que investigam a aderência e a qualidade da informação prestadas pelos Conselhos Municipais diante das determinações legais existentes, a exemplo do que estabelece a LAI.

Nesse contexto, o presente trabalho teve como objetivo analisar o índice de transparência de conselhos municipais por meio do framework ITCM proposto por REINECKE (2021).

METODOLOGIA

O desenvolvimento do presente estudo teve início com a busca pelos Conselhos Municipais existentes em Itajaí, Santa Catarina, cuja constituição, estruturação e funcionamento estivessem devidamente amparados em normas legais do município.

Em seguida empreendeu-se esforços para identificar as páginas eletrônicas de cada um dos Conselhos. A finalidade principal dessa etapa foi verificar possíveis caminhos e links a tais páginas. Desse modo, foi realizada uma busca inicial por meio da plataforma do Google utilizando-se da expressão “conselho municipal de Itajaí”, em seguida foram realizadas buscas no site oficial da Prefeitura e no Portal do Cidadão, mantido pela prefeitura.

Após identificar os Conselhos Municipais, verificou-se a existência de normas legais, leis e/ou decretos, que amparavam a sua constituição. Para tanto, empreendeu-se na identificação da referida norma, na própria página do Conselho e na plataforma Leis Municipais. Tendo sido confirmada a existência do Conselho, normatizada em Lei, realizou-se então uma navegação de cunho exploratório nas páginas eletrônicas de cada Conselho encontrado, a fim de verificar as informações fornecidas, acessando-se e verificando-se as informações contidas nos links e caminhos disponíveis em cada uma delas.

Tal navegação foi guiada pelos indicadores de cada Perspectiva do ITCM e seus respectivos indicadores, registrando-se a pontuação de cada um deles a partir de uma escala de quatro níveis de profundidade. O Quadro 1 apresenta as 6 Perspectivas do ITCM e seus respectivos indicadores.

Quadro 1 - Perspectivas do ITCM e seus respectivos indicadores

| Perspectivas | Indicadores |
|---|---|
| 1. Publicidade, Compreensibilidade e Utilidade Peso 15 | 1.1. Existência de Página do conselho |
| | 1.2. Existência Descrição do Conselho |
| | 1.3 Possibilidade de consulta na página |
| | 1.4 Existência de informações complementares |
| | 1.5 Qualidade da Acessibilidade de Conteúdo |
| 2. Estrutura Organizacional Peso 12 | 2.1 Existência da Composição do Conselho |
| | 2.2 Existência de Mesa Diretora |
| | 2.3 Existência de Secretaria executiva |
| | 2.4 Existência de Comissões de Trabalho |
| 3. Gestão e Regulamentação Peso 18 | 3.1 Existência de Legislação pertinente |
| | 3.2 Existência de Regimento Interno |
| | 3.3 Existência de Atas |
| | 3.4 Existência de Pauta e Deliberações |
| | 3.5 Existência da Publicação de Resoluções e outros atos do conselho |
| | 3.6 Existência de Comunicações Externas ao Conselho (Ofícios) |
| 4. Canais para contato e participação Peso 18 | 4.1 Existência de Endereço Físico do Conselho |
| | 4.2 Qualidade dos Meios de contato |
| | 4.3 Existência de Agenda de Reuniões Ordinárias |
| | 4.4. Existência da Descrição de como organizações e cidadãos podem participar do conselho |
| | 4.5 Existência de Enquete ou Fórum de Discussão com cidadãos e/ou usuários |
| | 4.6 Existência de fomento à cultura de Transparência e do controle social |
| 5. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Peso 18 | 5.1 Existência de Plano Setorial e Anual |
| | 5.2 Existência de Conferências |
| | 5.3 Existência de Audiências ou Consultas Públicas ou Orçamento Participativo |
| | 5.4 Existência de Ações do Conselho |
| | 5.5 Existência de Editais de chamamento público |
| | 5.6 Existência de Prestação de Contas |
| 6. Instrumentos de Transparência Passiva Peso 6 | 6.1 Possibilidade de realização de pedido de informação eletrônica (e-SIC) |
| | 6.2 Possibilidade de envio de pedidos de informação presencial (SIC) |

Fonte: Adaptado de Reinecke (2021)

O ITCM é um framework que gera um índice bidimensional a partir de 6 perspectivas e 29 indicadores avaliados em uma escala ordinal de 0 a 3, sendo: 0 – Ausência de informação; 1 – Nível baixo de informação; 2 – Nível médio de informação; ou, 3 – Nível alto de informação.

O conceito de transparência adotado para o desenvolvimento do ITCM é “a divulgação de informações por uma organização que permite aos atores externos monitorar e avaliar seu funcionamento interno e desempenho” (GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012). Desse modo, a transparência que é estudada por esse framework é a perspectiva analítica da transparência cívica, que procura compreender como se dá a transparência em instituições participativas (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; LUIZ RICCIO, 2015).

SÍNTESE DOS RESULTADOS

Os resultados analisados no presente estudo estão baseados exclusivamente nas informações disponibilizados nos endereços eletrônicos acessados entre os dias 18 e 23 de outubro de 2021.

Foram identificados trinta e um (n=31) Conselhos Municipais e cinco (n=5) Conselhos de Administração. Empreendeu-se então à busca, acesso e leitura das leis, decretos e demais normas que legislam sobre a composição, atribuições, funcionamento e demais características de cada órgão. Concluiu-se que os Conselhos de Administração não se enquadram como Conselhos Municipais voltados às políticas públicas e, portanto, não foram inseridos no presente estudo.

A avaliação das páginas dos Conselhos indicou significativa ausência de informações. Cada Conselho apresentou uma média de vinte e um ($\bar{x} = 21 \pm 3$) indicadores com total ausência de informação.

A **Tabela 1**, apresenta o índice alcançado em cada uma das Perspectivas indicando o nível opaco de transparência de conselhos.

Tabela 1 – Índice médio de transparência por Perspectiva e valor do ITCM geral

| Perspectivas (subíndice) | X ± dp | Máximo | Mínimo |
|---|-------------|--------|--------|
| 1 - Publicidade, Compreensibilidade e Utilidade | 0,33 ± 0,03 | 0,47 | 0,27 |
| 2 - Estrutura Organizacional | 0,23 ± 0,16 | 0,58 | 0,00 |
| 3 - Gestão e Regulamentação | 0,16 ± 0,11 | 0,39 | 0,00 |
| 4 - Canais para contato e participação | 0,11 ± 0,06 | 0,28 | 0,06 |
| 5 - Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas | 0,02 ± 0,04 | 0,17 | 0,00 |

| | | | |
|---|---------------------|--------------|--------------|
| 6 - Instrumentos de Transparência Passiva | 0,00 ± 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| ITCM (índice) | 0,148 ± 0,05 | 0,264 | 0,069 |

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos resultados obtidos.

Diante disso, o ITCM Geral, que representa o índice de transparência de todos os Conselhos Municipais de Itajaí ao mesmo tempo, é igualmente pequeno (0,148), enquadrando esses órgãos públicos na classificação de nível Opaca (ITCM < 0,200).

A análise individual do site de cada Conselho indicou que o nível de transparência desses canais de comunicação oscilou entre Opaca e Baixa, sendo que 84% (n=26) dos Conselhos obtiveram ITCM menor que 0,199 e 16% (n=5) obtiveram ITCM entre 0,200 e 0,399.

CONCLUSÕES

O direito do cidadão ao acesso à informação diante do Poder Público e a obrigatoriedade de Transparência desse para com o cidadão estão consagrados na Constituição Brasileira e reafirmado, sobretudo, na Lei 12.527/2011.

O controle das ações de governo depende da capacidade do cidadão medir resultados, identificar desvios de conduta, exigir a aplicação de ações corretivas ou punitivas conforme a situação. Para isso, a legislação brasileira prevê meios do controle social acontecer antes, durante e depois de iniciados programas e políticas públicas, de modo que sejam observados os princípios da Administração Pública.

A efetividade da ação daqueles que receberam do cidadão o poder de representá-lo ocorre na medida que seja possível acompanhar as suas tomadas de decisões, conhecer as ações realizadas e que se desejam realizar. Para tanto, torna-se imperativo aos Conselhos Municipais, empenho em dar ao cidadão acesso à informação de forma transparente e tempestiva. Somente a partir de tais informações que o munícipe poderá devolver sua percepção e expectativas sobre a gestão da coisa pública.

Os Conselhos Municipais são apontados como estruturas administrativas envolvidas na governança pública, sendo, portanto, reconhecidos como espaços que oportunizam a participação do cidadão na definição, acompanhamento e controle das políticas públicas (TCU, 2014; IPEA, 2011). Tais órgãos devem dialogar com o cidadão, sendo ele, um dos elos fortes entre o munícipe e o Poder Público municipal, aproximando-o da gestão pública por meio do acesso a informações. No entanto, evidenciou-se a necessidade de uma profunda adequação das páginas eletrônicas de

tais Conselhos tendo em vista o baixo índice de transparência identificado por meio da aplicação do ITCM.

Desse modo, conclui-se: 1- que as páginas eletrônicas dos Conselhos Municipais não atendem as determinações da Lei 12.527/2011; 2- que existe a necessidade de sensibilizar e capacitar os gestores dos Conselhos Municipais sobre transparência; e, 3- que o ITCM parece ser capaz de desempenhar o papel de parametrizar as questões a serem corrigidas nas páginas eletrônicas dos Conselhos, apontando quais informações são importantes disponibilizar e em que nível devem ser apresentadas.

REFERÊNCIAS

- Brasil. (1988). *Constituição Federal do Brasil*. Brasília, DF. Acesso em 15 de 11 de 2021, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2011). Lei 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 e dá outras providências*. Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- Controladoria-Geral da União [CGU]. (2021). *Programa Olho Vivo no Dinheiro Público*. Acesso em 12 de 10 de 2021, disponível em Controladoria-Geral da União: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social/olho-vivo>
- Covas, F. S. (2008). Conselho de Políticas Públicas. *Ministério Público de São Paulo*. Acesso em 28 de 8 de 2020, disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/texto%20Conselhos%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas_1.pdf
- Grimmelikhuisen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, 72(4), pp. 562-571. Acesso em 10 de 09 de 2021, disponível em https://www.researchgate.net/publication/254886771_Developing_and_Testing_a_Theoretical_Framework_for_Computer-Mediated_Transparency_of_Local_Governments
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas [IPEA]. (2011). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. *Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas*, 7, p. 372p.
- Itajai. (18 de julho de 2012). Instrução normativa nº 26/CMA/2012. *Regulamentação do acesso público à informação no âmbito do município de Itajaí*. *Jornal do Município*(1124), pp. 8-10. Acesso em 20 de 11 de 2020, disponível em https://portaldocidadao.itajai.sc.gov.br/novo/img/conteudo/files/InstrucaoNormativa_Lei_da_informacao_3.pdf
- Loureiro, C. F., & Cunha, C. C. (2008). Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambiente & Sociedade*, 11(2), pp. 237-253. Acesso em 15 de 3 de 2021, disponível em <https://www.scielo.br/j/asoc/a/xT99ttVXqTpmS3Y3XcZvYfMv/?format=pdf&lang=pt>
- Moser, C. (2001). How open is 'open as possible'? transparency and openness in Three different approaches to regulating access to EU documents. *Political Science Series*, 80, p. 36.
- Reinecke, L. F. (2021). *Índice de transparência de Conselhos Municipais (ITCM): uma proposta construída a partir da literatura, legislação e especialistas*. Tese de doutorado, Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Florianópolis.
- Souza e Souza, M., & Machado, C. V. (2018). Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(10), pp. 3189-3200. Fonte: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018001003189&lng=en&nrm=iso
- Tribunal de Contas da União [TCU]. (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública* (2ª ed.). Brasília, Brasil. Acesso em 30 de 08 de 2020, disponível em www.tcu.gov.br

Zuccolotto, R., Teixeira, M. A., & Luiz Riccio, E. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), pp. 137-158. Acesso em 10 de 10 de 2021, disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137>