

## 60 ANOS DA ADMINISTRAÇÃO E A PERPÉTUA TRANSPARÊNCIA DE FACHADA: UM ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DE MAIOR PIB DO RIO GRANDE DO SUL

ALINE VANESSA PENICHE WALTZER<sup>1</sup>; VIVIANE DA SILVA LEMOS<sup>2</sup>;  
PATRICIA SCHNEIDER SEVERO<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas – [alinewaltzer@gmail.com](mailto:alinewaltzer@gmail.com)

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pelotas – [viviane.slemos@gmail.com](mailto:viviane.slemos@gmail.com)

<sup>3</sup>Universidade Federal de Pelotas – [patricia.severo@ufpel.edu.br](mailto:patricia.severo@ufpel.edu.br)

### 1. INTRODUÇÃO

A Administração, como ciência, consolidada há sessenta anos, trouxe consigo a promessa de modernização da Gestão Pública e menor barreira entre Estado e sociedade (DI PIETRO, 1993, p. 7). Todavia, as ferramentas de Controle Social<sup>1</sup>, mesmo quando aliadas aos avanços normativos e tecnológicos, não foram suficientes para garantir a democratização do orçamento público (MODESTO, 2005). A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, reconheceu o direito de todos à informação e ao controle social. A Lei nº 12.527/2011 de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceram critérios claros de publicidade dos dados fiscais. Apesar disso, observa-se, na prática, a existência de uma transparência mais simbólica que efetiva, uma verdadeira “*espetacularização da ideia de participação*” (ABDALA; TORRES, 2016, pág. 3).

Quanto à transparência e o acesso à informação, assim previu o legislador no Art. 5º da carta magna brasileira:

Art. 5º (...) XXXIII - 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, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, Constituição Federal, 1988, art. 5, XXXIII).

Tal norma de eficácia limitada foi regulamentada pela Lei de Acesso à Informação - LC 12.527/2011 que versou: “informações são dados processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. A Transparência Ativa<sup>2</sup>, sob a qual o cidadão obtém meios para exercer o controle social, impõe ao Estado o dever jurídico de produzir, organizar e divulgar informações públicas de forma acessível e clara. Esse dever decorre do art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e Art. 8º da Lei nº 12.527. Tais instrumentos preveem lista mínima de informações que devem ser disponibilizadas por todos os entes da administração pública.

O objetivo principal desta pesquisa é aferir se maior arrecadação municipal resulta em maior preocupação com a efetividade na transparência pública e

---

<sup>1</sup>Na terceira fase da evolução da Administração Pública, segundo DI PIETRO (1993), o cidadão passa a atuar diretamente na gestão e controle. Não há necessidade de delegação do poder público ou por simples colaboração. A Participação Popular se dá mediante a atuação do indivíduo ou grupo diretamente na gestão e no controle da Administração Pública.

<sup>2</sup>Conforme citado no artigo *Transparência Pública: os Portais da Transparência como ferramenta para o exercício do controle social da Administração Pública*, essa prática ocorre “quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, em seus sítios eletrônicos, na Internet” (PAES; LIMA; SANTOS, 2023, p. 411)

participação cidadã. Já como objetivos específicos, têm-se: Avaliar o cumprimento legal, a qualidade e a inteligibilidade da transparência ativa nos portais dos municípios de maior PIB do RS; identificar recursos não obrigatórios que potencializam o controle social; e analisar se tais instrumentos estimulam participação cidadã ou reforçam a “transparência de fachada”.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida a partir de uma abordagem metodológica qualitativa, descritiva e analítico-comparativa. As atividades compreenderam um levantamento da literatura sobre transparência pública, *accountability* e contabilidade aplicada ao setor público. Estes estudos evidenciaram que, a mera existência de portais não garante transparência real nem efetiva participação popular. A partir deste referencial, foi realizada uma avaliação dos portais de transparência orçamentária de dez municípios selecionados.

Para isso, o estudo analisou sites dos municípios com os maiores índices de Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul em 2023, segundo dados da SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO DO RIO GRANDE DO SUL (2023). Estes municípios são: Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Rio Grande, Triunfo, Passo Fundo, São Leopoldo, Pelotas, Gravataí e Novo Hamburgo.

Com base em LIMA (2023), observou-se nos portais municipais a adoção de práticas comuns exigidas para garantir a transparência pública efetiva. Foram indicadores verificados a: atualização regular, acessibilidade, acesso a dados financeiros e orçamentários, execução orçamentária, dados de recursos humanos, transparência dos recursos, dados detalhados, dados em formatos acessíveis, pesquisa avançada, navegação intuitiva, relatórios de auditoria, contratos e licitações, gráficos e visualização simplificada das informações, mecanismo de *feedback*, informações dos órgãos governamentais, histórico de dados e informações sobre projetos e programas. O uso de tais indicadores se justifica ao traçar paralelo à pesquisa de LIMA (2023), que analisou a transparência pública no RS.

Ademais, considerando o superávit municipal e a suposta maior capacidade de investimento, analisou-se a adoção de recursos não obrigatórios voltados à transparência. Para tanto, foram incluídos nos indicadores recursos de atualização em tempo real de receitas e despesas, disponibilização de redes sociais, divulgação de dados de interação com a população e links de redirecionamento ao poder legislativo.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos em âmbito municipal, conversam com os resultados apresentados por LIMA (2019) em relação ao executivo estadual. Embora os municípios analisados cumpram minimamente as exigências legais de transparência ativa, a efetividade e a qualidade das informações disponibilizadas variam significativamente. A análise dos indicadores confirma a hipótese inicial: mesmo entre cidades com elevado PIB, a inteligibilidade dos dados permanece limitada. O estímulo à participação cidadã é restrito, prevalecendo uma lógica de transparência formal em detrimento de práticas substantivas. Observou-se, que recursos não obrigatórios, são implementados pontualmente. Com base no número de interações, esses recursos funcionam mais como vitrine política do que como mecanismo de fortalecimento do controle social.

Em relação aos parâmetros legais, a tabela a seguir demonstra que a disponibilidade efetiva de dados financeiros e orçamentários revela-se desigual, com destaque apenas para Porto Alegre e Caxias do Sul, que oferecem acesso mais completo e detalhado. A maioria dos demais municípios ainda mantém lacunas importantes, especialmente no que tange à disponibilização de dados em formatos acessíveis e à possibilidade de pesquisa avançada, dificultando a análise crítica por parte dos cidadãos e órgãos de controle. Os dados orçamentários de diversas cidades são disponibilizados apenas em planilhas em PDF ou Excel, o que dificulta a aferição por cidadão leigo ou sem acesso aos software de leitura de tais arquivos.

#### Análise dos portais de transparência dos municípios gaúchos de maior PIB

Site	Porto Alegre	Caxias do Sul	Canoas	Rio Grande	Triunfo	Passo Fundo	São Leopoldo	Pelotas	Gravataí	Novo Hamburgo
Atualização do Site										
Acessibilidade										
Acesso a Dados Financeiros e Orçamentários										
Central de Atendimento ao Cidadão										
Transparência dos Recursos										
Dados Detalhados										
Dados em Formatos Acessíveis										
Pesquisa Avançada										
Despesas em Tempo Real										
Receita em Tempo Real										
Navegação Intuitiva										
Relatórios de Auditoria										
Contratos e Licitações										
Gráficos de Visualização Simplificada										
Canais de Sugestão/Reclamação/Contato/Interação										
Histórico de Dados										
Informações Sobre Projetos										
Link para Câmara dos Vereadores										

FONTE: Elaborada pela autora em consonância aos Dados da Pesquisa

Em relação a adoção de recursos não obrigatórios como a divulgação em tempo real de despesas e receitas, relatórios de auditoria e mecanismos visuais simplificados são praticamente exclusivos de Porto Alegre, o que evidencia um fosso tecnológico e gerencial entre a capital e as demais cidades da lista. A ausência desses elementos limita o potencial dos portais como instrumentos efetivos de controle social, relegando-os a um papel predominantemente formal e simbólico. Tal cenário reforça a ideia de *transparência de fachada*, na qual a informação existe mais para legitimar as gestões públicas do que para promover a participação cidadã e a fiscalização democrática.

#### Análise dos recursos não obrigatórios

Tipo	Porto Alegre	Caxias do Sul	Canoas	Rio Grande	Triunfo	Passo Fundo	São Leopoldo	Pelotas	Gravataí	Novo Hamburgo
Portal do Município - Site (Sim/Não)										
Ouvidoria ativa (Sim/Não)										
Nº de manifestações recebidas (últ. ano)										
Percentual de Participação - Ouvidoria										
Audiências públicas sobre LOA/PPA (Sim/Não)										
Nº de participantes registrados										
Canal de redes sociais (Sim/Não)										

FONTE: Elaborada pela autora em consonância aos Dados da Pesquisa

## 4. CONCLUSÕES

O estudo alcançou seu objetivo geral de aferir se municípios com maior arrecadação apresentam maior preocupação com a efetividade da transparência pública e da participação cidadã. A pesquisa confirma a hipótese de que nem

mesmo elevados índices de arrecadação municipal se traduzem, necessariamente, em maior preocupação com a inteligibilidade da informação ou com a promoção de uma participação cidadã efetiva. Tal como concluiu DI PIETRO (1993), ainda não há interesse político em grupos participativos, ou em muni-los para o exercício do Controle Social.

Quanto aos objetivos específicos, os resultados apontam que embora cumpram a maior parte dos requisitos legais, ainda existem lacunas significativas, dificuldade no acesso à informação e baixa oferta de funções interativas, essenciais para o exercício do controle e da participação social. Conclui-se que os portais de transparência mesmo nos municípios de maior PIB continuam sendo espaços que se limitam ao cumprimento da legislação, sem o desenvolvimento de funcionalidades que poderiam fomentar a cultura da política participativa, ainda restrita, em sua dimensão eletrônica, a um processo de espetacularização. Embora os resultados não possam ser generalizados, isso indica que há um longo caminho para tornar esses espaços digitais ambientes com informação útil e acessível à cidadania.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, Paulo Ricardo Zílio; TORRES, Carlos Marcos Souza de Oliveira e. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 8, n. 3, p. 1–20, 2016. Acessado em 4 ago. 2025. Online. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351557812003>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 191, p. 26–39, jan./mar. 1993. Acessado em 01 ago. 2025. Online. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/45639/47412>.

JESUS, Everaldo Antônio de. Governança inclusiva: o papel dos direitos humanos na consolidação da democracia. *Revista Acadêmica Online*, 2024. Acessado em 10 ago. 2025. Online. Disponível em: <https://revistaacademicaonline.com>.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, 2005. Acessado em 4 ago. 2025. Online. Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/6319470/19909-19910-1-pb-libre.pdf>.

RIO GRANDE DO SUL. PIB dos municípios do RS em 2021: Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Adicionado Bruto (VAB) da agropecuária, da indústria e dos serviços. Acessado em 01 ago. 2025. Online. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//nt-dee-85-pib-dos-municipios-do-rs-em-2021.pdf>.