

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA**

**SUÉLEN XAVIER DOS SANTOS**

**A transparência pública nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento  
(Coredes) do Rio Grande do Sul**

Santa Maria, RS  
2022



**Suélen Xavier dos Santos**

**A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS CONSELHOS REGIONAIS DE  
DESENVOLVIMENTO (COREDES) DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Administração Pública**.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Guilherme Machado Pinto

Santa Maria, RS  
2022

Santos, Suelen Xavier

A transparência pública nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do Rio Grande do Sul / Suelen Xavier Santos. - 2022.

112 p.; 30 cm

Orientador: Nelson Guilherme Machado Pinto

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, RS, 2022

1. Transparência 2. Governança 3. Lei de Acesso à Informação 4. Corede I. Pinto, Nelson Guilherme Machado II. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, SUELEN XAVIER SANTOS, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

**Suélen Xavier dos Santos**

**A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS CONSELHOS REGIONAIS DE  
DESENVOLVIMENTO (COREDES) DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Administração Pública**.

**Aprovado em 13 de julho de 2022**

---

**Nelson Guilherme Machado Pinto, Dr. (UFSM)**  
(Presidente/Orientador)

---

**Kelmara Mendes Vieira, Dr. (UFSM)**

---

**Gabriel Grabowski, Dr. (FEEVALE)**

Santa Maria, RS  
2022



## AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus e à minha família, em especial aos meus pais Neuza e Ilson que sempre me apoiaram e se orgulharam imensamente de minhas conquistas, entenderam meus momentos de ausência e deram suporte para que eu pudesse me dedicar ao mestrado.

Ao meu orientador Dr. Nelson Guilherme Machado Pinto pela parceria de sempre, por me orientar de forma paciente fazendo com que eu pudesse desenvolver o trabalho como eu gostaria, sempre prestando suporte para minhas dúvidas e dificuldades.

Aos demais professores do curso com os quais aprendi muito, agradeço principalmente pela capacidade de adaptação neste período de ensino à distância em virtude da pandemia de Covid-19, não deixando de transmitir o conhecimento de forma alguma.

Aos presidentes, vice-presidentes e secretários dos Coredes que gentilmente disponibilizaram parte de seu tempo para responder aos questionamentos deste trabalho.

As minhas amigas Raisi, Talitha, Medeline e Vanessa, que além de me conhecerem há tempos, acompanharam desde o começo minha jornada no mestrado, me apoiando e dando dicas no decorrer do curso e da dissertação.

À Ambrai distribuidora, ao Sr. Altamir Braido e à Nivia Braido que além de amiga de longa data, atualmente como gerente, me deu todo o apoio e liberdade para me ausentar quando necessário e me dedicar ao mestrado. Agradeço ainda aos colegas de trabalho que por vezes assumiram responsabilidades extras em minha ausência.

Aos colegas Renata e Rocheliel que estiveram ao meu lado desde o início do curso dando apoio em momentos difíceis, bem como demais colegas com os quais tive oportunidade de trocar experiências no decorrer do mestrado.

À Universidade Federal de Santa Maria, por proporcionar a estrutura necessária para realização de meus estudos durante o mestrado.

Aos membros da banca, pela disponibilidade em participar e pelas contribuições para o aprimoramento deste estudo.

E a todos que de alguma forma contribuíram para que fosse possível alcançar o grau de Mestre em Administração Pública.



## RESUMO

### A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (COREDES) DO RIO GRANDE DO SUL

AUTORA: Suélen Xavier dos Santos

ORIENTADOR: Nelson Guilherme Machado Pinto

No âmbito da administração pública, a transparência é preceito fundamental, por meio das informações que são divulgadas, a sociedade tem oportunidade de exercer o controle sobre o Estado, participando e monitorando as ações empreendidas pelos governantes eleitos ou não. Nesse sentido, a governança atua como aliada primordial à transparência, orientando na forma de agir corretamente e servindo como meio de prevenção à corrupção. Em busca de garantias do bom andamento da transparência com auxílio da governança alguns mecanismos foram criados como, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, esta última atuando como forma de colocar em funcionamento o princípio da publicidade tão ligado à transparência pública, visando tornar o sigilo exceção. O Estado do Rio Grande do Sul composto por 497 municípios, buscando o desenvolvimento regional utiliza os conselhos de desenvolvimento como forma de dar voz à cada região de acordo com suas necessidades, dividindo o território em 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e estes em 9 Regiões Funcionais de Planejamento. Com vistas à importância da transparência pública para o controle social e dos conselhos para os municípios, este estudo objetivou compreender as principais práticas, desenvolvidas pelos Coredes, que possibilitam a transparência pública. Em busca do atingimento deste objetivo foi efetuada uma análise documental dos sítios dos Coredes, determinando o nível de transparência de cada unidade, seguida de entrevistas com representantes dos conselhos. Foi realizado ainda um estudo de correlação com o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - Idese de cada região, para tanto foram utilizadas ferramentas como análise de conteúdo e os softwares Microsoft Excel e SPSS. Com os resultados obtidos foi possível perceber que, embora não exista obrigatoriedade legal, os Coredes demonstram certa disposição em divulgar suas ações pois percebem o interesse crescente da população, assim os conselhos buscam também aplicar alguns princípios da governança pública em seu dia a dia. No Índice de Transparência da Gestão dos Coredes - ITGC, o conselho que se destacou foi o Médio Alto Uruguai seguido por Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari empatados em 2º lugar e Vale do Rio dos Sinos em 3º. Quando se tratou das médias por Região Funcional de Desenvolvimento - RF, a mais bem colocada foi a RF2 que no comparativo com seu respectivo Idese obteve apenas o 4º melhor índice, podendo assim inferir que embora a correlação tenha se mostrado direta o ITGC se mostra diferente do índice Idese, podendo este ser afetado por outros agentes locais. Nas entrevistas semiestruturadas os respondentes reconheceram a ausência da transparência em seus sítios e ou páginas e que a participação mais expressiva da população se dá na Consulta Popular, ainda atribuíram uma maior queda na participação à pandemia de Covid-19. Sobre dificuldades na gestão dos Coredes, os entrevistados relataram atraso no repasse da verba de manutenção, dificuldade de sucessão e utilização dos Coredes como “palanques políticos”, além de falta de interesse do público jovem.

**Palavras-chave:** Transparência; Governança; Lei de Acesso à Informação; Corede.



## ABSTRACT

### PUBLIC TRANSPARENCY IN THE REGIONAL DEVELOPMENT COUNCILS (COREDES) OF RIO GRANDE DO SUL

AUTHOR: Suélen Xavier dos Santos

ADVISOR: Nelson Guilherme Machado Pinto

In the scope of public administration, transparency is a fundamental precept, through the information that is disclosed, society has the opportunity to exercise control over the State, participating and monitoring the actions undertaken by elected or not elected officials. In this sense, governance acts as a primary ally to transparency, guiding how to act correctly and serving as a means of preventing corruption. In search of guarantees of the smooth running of transparency with the help of governance, some mechanisms were created, such as the Fiscal Responsibility Law and the Access to Information Law, the latter acting as a way of putting into operation the principle of publicity so linked to public transparency, in order to make secrecy an exception. The State of Rio Grande do Sul, composed of 497 municipalities, seeking regional development, uses development councils as a way of giving voice to each region according to its needs, dividing the territory into 28 Regional Development Councils (Coredes) and these into 9 Functional Planning Regions. With a view to the importance of public transparency for social control and councils for municipalities, this study aimed to understand the main practices, developed by Coredes, that enable public transparency. In order to achieve this objective, a documental analysis of the Coredes sites was carried out, determining the level of transparency of each unit, followed by interviews with representatives of the councils. A correlation study was also carried out with the Socioeconomic Development Index - Idese of each region, for which tools such as content analysis and Microsoft Excel and SPSS software were used. With the results obtained, it was possible to perceive that although there is no legal obligation, Coredes show a certain willingness to disclose their actions because they perceive the growing interest of the population, so the councils also seek to apply some principles of public governance in their daily lives. In the Coredes Management Transparency Index - ITGC, the council that stood out was the Médio Alto Uruguai followed by Vale do Rio Pardo and Vale do Taquari tied for 2nd place and Vale do Rio dos Sinos in 3rd. When it came to the averages by Functional Development Region - RF, the best placed was RF2, which in comparison with its respective Idese obtained only the 4th best index, thus being able to infer that although the correlation has been shown to be direct, the ITGC is different from the Idese index, which may be affected by other local agents. In the semi-structured interviews, the respondents recognized the lack of transparency on their websites and/or pages and that the most expressive participation of the population takes place in the Popular Consultation, they still attributed a greater drop in participation to the Covid-19 pandemic. Regarding difficulties in managing the Coredes, the interviewees reported delays in the transfer of maintenance funds, difficulty in succession and use of Coredes as “political platforms”, in addition to a lack of interest from the young public.

**Keywords:** Transparency; Governance; Law of Access to Information; Corede.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Direções e variedades da transparência.....	46
Figura 2 – Dimensões contempladas pelo Idese.....	56
Figura 3 – Coredes e Regiões Funcionais .....	65



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Regiões funcionais de planejamento, municípios, população e extensão territorial por Corede. ....	64
Tabela 2 – Estatística descritiva do ITGC .....	76
Tabela 3 – Pontuação e posição no <i>ranking</i> ITGC .....	77
Tabela 4 – MITGC por Região Funcional e variável Idese de cada uma.....	82
Tabela 5 – Cargo e período de atuação dos respondentes .....	86



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição de frequência dos quesitos do <i>checklist</i> contemplados pelos 28 Coredes .....	75
--	----



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese da Lei, Nº 12.527, de Acesso à Informação.....	48
Quadro 2 – Quesitos de avaliação do ITGC nos sítios dos Coredes .....	67
Quadro 3 – Resumo da realização da pesquisa.....	68



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMUCELEIRO	Associação dos Municípios da Região Celeiro
BM	Banco Mundial
CAGE	Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CIGA	Comitê Interministerial para Governo Aberto
CODEMAU	Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai
COMUDE	Conselho Municipal de Desenvolvimento
CONSINOS	Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEE	Departamento de Economia e Estatística
EBT	Escala Brasil Transparente
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estado Unidos da América
FAQ	<i>Frequently Asked Questions</i>
FEE	Fundação de Economia e Estatística
GOVRS	Governo do Estado do Rio Grande do Sul
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IFD-M	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
ITGC	Índice de Transparência da Gestão dos Coredes
ITGP-M	Índice de Transparência na Gestão Pública Municipal
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MITGC	Média dos Índices de Transparência da Gestão dos Coredes
NPM	<i>New Public Manager</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-Operation and Development</i>
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RF	Regiões Funcionais de Planejamento
RS	Rio Grande do Sul
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
ter	Tribunal Regional Eleitoral
UCS	Universidade de Caxias do Sul
UNICRUZ	Universidade de Cruz Alta
UNISC	Universidade de Santa Cruz

UNIVATES  
URCAMP  
URI

Universidade do Vale do Taquari  
Centro Universitário da Região da Campanha  
Universidade Regional Integrada



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>27</b>
1.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	27
1.2	PROBLEMÁTICA DA PESQUISA .....	30
1.3	OBJETIVOS.....	32
1.3.1	Objetivo geral.....	32
1.3.2	Objetivos Específicos.....	32
1.4	JUSTIFICATIVA .....	32
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>35</b>
2.1	GOVERNANÇA .....	35
2.1.2	Governança Corporativa .....	36
2.1.2	Teoria da Agência.....	37
2.1.3	Governança Pública .....	40
2.2	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA .....	43
2.2.1	Conceitos e Definições .....	43
2.2.2	Dispositivos em prol da transparência pública.....	47
2.2.3	Tecnologias de informação e comunicação (TICs) .....	50
2.3	DESENVOLVIMENTO E A EVOLUÇÃO DOS COREDES .....	52
<b>3</b>	<b>EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS .....</b>	<b>58</b>
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>62</b>
4.1	CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA.....	62
4.2	UNIVERSO DE ESTUDO .....	63
4.3	INSTRUMENTO E PLANO DE COLETA DE DADOS .....	66
4.4	TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS .....	68
<b>5</b>	<b>ANALISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>71</b>
5.1	GOVERNANÇA NOS COREDES .....	71
5.2	ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO NOS COREDES .....	73
5.3	COMPARATIVO DO ITGC COM O IDESE.....	81
5.3	INFLUÊNCIA DA TRANSPARÊNCIA NOS COREDES .....	85
5.3.1	Transparência .....	86
5.3.2	Participação e Consulta Popular.....	88
5.3.3	Dificuldades e desafios enfrentados na Gestão dos Coredes .....	92
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>95</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>99</b>
<b>APÊNDICE A – Entrevista realizada com representantes dos Coredes.....</b>	<b>111</b>



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Embora seja um movimento relativamente recente de interesse da população, impulsionado a partir do ano 2000, a atenção e cobrança referente às informações públicas está alicerçada em 1988 na Constituição Federal Brasileira (CF). Em seu art. 5º, inciso XXXIII, a CF garante aos cidadãos o direito de obter informações de interesse particular, coletivo ou geral, referente aos atos praticados pelos órgãos públicos. Ainda em seu art. 37, são definidos princípios a serem guardados pela administração pública que ainda hoje balizam a mesma como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Apesar das citações na CF, somente no ano 2000, com a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o país alcançou um mais alto patamar na busca de maior atenção às contas públicas. Conforme seu artigo 1º, o objetivo primordial da LRF reside na designação de normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal das finanças públicas, isto é, a busca pelo equilíbrio fiscal por meio da imposição de restrições e limites para endividamento. No mesmo segmento, visando aproximar a população de uma ampla visualização das contas públicas, no ano de 2011, a Lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação (LAI), nasceu proporcionando a qualquer pessoa, seja física ou jurídica, sem compromisso de manifestar motivo, o acesso às informações por parte dos entes públicos (BRASIL, 2000).

Diante desse contexto, a transparência, enquanto termo, diz respeito a agir de forma nítida e clara, divulgar proativa e espontaneamente informações confiáveis da gestão pública às partes interessadas, com linguagem acessível, tornando esse ato uma rotina. A transparência, quando praticada rotineiramente inibe acordos informais e extraoficiais. Em suma, a transparência no âmbito público define-se quando os cidadãos têm oportunidade de acessar e compreender as ações realizadas pelos gestores públicos. A transparência pode ser vista como um princípio da gestão fiscal responsável que responde diretamente ao princípio constitucional da publicidade e se apresenta como forma de ampliar as vistas das informações públicas, fomentando uma cultura de informações abertas, buscando cada vez mais extinguir o pensamento da necessidade do sigilo (SILVA et al, 2019; PEGORARO; VIEIRA, 2020).

Referente aos normativos brasileiros, a LAI foi o que mais apresentou progresso na discussão em prol da transparência pública, por meio dela foram estabelecidas diretrizes a serem seguidas pela administração pública como o forte incentivo à publicidade tendo o sigilo como

exceção; a divulgação espontânea de informações; o incentivo à cultura de transparência no ambiente público; a utilização da tecnologia facilitando a comunicação; e o consequente crescimento do controle por parte da sociedade. Com a LAI cada vez mais surgem as chamadas iniciativas de governo aberto, colocando o cidadão no centro do processo, não sendo mais a peça principal deste o servidor público ou os processos propriamente, assim, isso vem contribuindo no sentido de repensar as estruturas e níveis hierárquicos e ainda sobre a formalização necessária a uma organização pública que serve a esse indivíduo agora centro da questão (BRASIL, 2011; LUCIANO; WIEDENHOFT; SANTOS, 2019).

As mudanças tecnológicas são presença constante na dinâmica mundial e as tecnologias de informação e comunicação (TIC's) tem uso crescente não só na disseminação de informações, mas sendo usadas como ponte de eficiência no fornecimento de serviços governamentais. Ainda mais recentemente, são usadas como base para a chamada governança digital, espaço no qual há, além da oferta de serviços eletrônicos, a possibilidade de participação do cidadão. A governança digital vai ao encontro à democracia ativa, ela transcende a simples oferta de informações e serviços eletrônicos, busca envolver o cidadão a participar da tomada de decisão, promovendo interações on-line, por meio de smartphones, redes sociais e até mesmo pela televisão digital (LUCIANO; WIEDENHOFT; SANTOS, 2019; SILVA NETO et al., 2019).

O movimento de disponibilização de informações via internet, denominado governo eletrônico, é um ponto central da transformação das administrações públicas em busca de inovação na gestão e prestação de contas atualmente. Diversos países buscaram estruturar políticas visando minimizar as disparidades que as TIC's trouxeram à tona no âmbito da gestão e transparência pública. Atualmente as políticas públicas visando a inclusão digital passaram a não somente possibilitar o acesso aos computadores como também a diminuir as dificuldades geradas pela falta de conhecimento e experiência dos cidadãos sobre essas tecnologias. A queda de preços dos equipamentos e, conseqüente, popularização dos mesmos aliadas a maior facilidade de acesso à internet e redes sociais apresentam tempos de maior interatividade, diferente dos vividos anteriormente (MUÑOZ, BOLÍVAR; HERNANDEZ, 2017; SILVA NETO et al, 2019).

Os portais da transparência pública nasceram por meio da Lei Complementar nº. 131/2009 que acrescentou dispositivos à LRF no sentido de gerar a obrigatoriedade de informações em tempo real, criando assim a necessidade de um portal de fácil acesso, além de propiciar a atualização rápida das informações. Embora alguns municípios de menor porte ainda não contem com uma estrutura exclusiva, apelando assim para a terceirização desses serviços.

Além disso, essa maior informatização se faz presente nos processos de gestão favorecendo a transparência nas atividades da gestão pública, além de proporcionar agilidade no atendimento das demandas institucionais e da população. No contexto criado pela LAI, o portal da transparência atua como ferramenta tecnológica em prol da transparência pública. Tendo como público-alvo o cidadão, porém servindo a outros setores da sociedade como organizações não-governamentais, entidades privadas, gestores federais, estaduais e municipais. O portal possibilita a todos estes públicos, acompanhamento das aplicações dos recursos públicos (BRASIL, 2016; FRAGA et al, 2019).

Desde o final da década de 70 com o nascimento da *New Public Manager* (NPM) inicialmente no Reino Unido foram implantadas mudanças na política de gestão pública em diversas áreas e mais tarde se expandindo aos EUA e Austrália até chegar ao Brasil, mais ostensivamente na década de 90. A partir disso, surgiram transformações econômicas e tecnológicas que afetaram o meio da produção e consumo capitalistas, acarretando impactos sociais, culturais, ambientais e éticos, de formas desiguais e diferenciadas nas diversas regiões do mundo. Nesse cenário, a gestão pública municipal, ao longo dos últimos 30 anos, vem ganhando destaque na discussão de políticas públicas, principalmente, por conta da realocação dos municípios na gestão do fornecimento de bens e serviços aos munícipes. Isso ocorre em decorrência do federalismo fiscal e da CF de 1988 que representaram grandes mudanças para o processo de descentralização administrativa, financeira e social dos municípios (GOMES, 2018; FRAGA et al, 2019).

Frente a questão municipal, um aspecto de forte influência na busca de maior transparência nos municípios é o impacto da renda municipal positiva, isto é, os governantes utilizam números positivos de sua gestão, apresentados nos portais da transparência, a fim de demonstrar seu bom trabalho e impactar a opinião dos cidadãos com tais informações. Porém, apesar dos mecanismos criados em busca da transparência pública, esta ainda não é presença constante em todo o Brasil, visto que ainda apresenta uma taxa de resposta de acesso à informação abaixo de uma a cada duas solicitações realizadas, sendo ainda, acima da metade o número de pedidos de informação que ultrapassam os prazos de resposta estabelecidos pela lei (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

De acordo com a LAI, municípios com população até 10.000 habitantes ficam dispensados de divulgação *online* de dados relativos à transparência pública embora sigam obrigados na prestação de contas referentes a LRF. No estado do Rio Grande do Sul (RS), atualmente composto por 497 municípios, somente 167 possuem população superior a 10.000 habitantes, dentre estes, de acordo com indicadores do Tribunal de Contas do Estado do Rio

Grande do Sul (TCE-RS) no ano de 2019, somente 30 municípios cumpriram integralmente os quesitos observados pela LAI na divulgação de informações referentes à transparência pública (TCE-RS, 2019).

Na gestão pública municipal, tendo predominância de municípios de menor porte, o RS investe em desenvolvimento regional, utilizando mecanismos legais envolvendo a participação dos cidadãos na definição de políticas públicas. Conselhos gestores ocupam importantes espaços de democracia participativa, tendo em vista a gestão e o controle social. Dois deles são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), ambos institucionalizados durante a década de 1990 e presentes até hoje. Os Coredes exercem funções como a promoção do desenvolvimento regional por meio de recursos do governo a fim de proporcionar melhor qualidade de vida à população e a distribuição isonômica da riqueza produzida (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1994; 2019; ALLEBRANDT, et al., 2018).

## 1. 2 PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

A administração pública vem sendo a cada dia mais convocada a se tornar transparente, eficiente e participativa a todos. Nesse caminho, a governança pública por meio de seus aspectos de eficiência e desempenho tem se mostrado parte importante do processo, além disso a mesma engloba princípios que dialogam diretamente com temas primordiais da administração pública, dentre eles a prestação de contas, a responsabilização dos agentes públicos, além da transparência das informações e a discussão de políticas públicas, entre outros temas relevantes (TEIXEIRA; GOMES, 2018).

Nesse segmento, a publicidade dos atos realizados pelos agentes da administração pública se tornou um preceito de legitimidade do Estado, pois é por meio da transparência e do acesso à informação que se possibilita o controle social e a participação de todos. Todavia, a simples obediência ao dever de comunicação por parte dos agentes não representa a efetivação da publicidade na administração pública, já que a transparência trata de acesso para todos, inclusive aos cidadãos, isto significa que publicações legais como editais, diários oficiais, por exemplo, já não são eficazes como meio de divulgação em relação ao público que se deseja alcançar. A este novo contexto de comunicação inserem-se tecnologias de informação e comunicação, estes meios buscam otimizar a relação entre o Estado e o cidadão e vem se tornando fundamentais ao ambiente público (BLANCHET; AZOIA, 2017).

Na gestão pública municipal, embora o foco de cobrança da transparência pública recaia constantemente sob os principais órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário, é importante ressaltar que não só por estes é formada a administração pública, existem conselhos, secretarias e demais entidades que também devem publicar seus atos. A LAI, se aplica à União, estados, Distrito Federal e municípios, contemplando ainda quaisquer dos órgãos públicos integrantes da administração direta dos três poderes e demais entidades que sejam controladas por qualquer um deles de alguma forma. Aos estados, Distrito Federal e municípios cabe definir regras específicas por meio de legislação própria, de acordo com as normas gerais estabelecidas conforme a LAI (MACEDO et al, 2020).

Visando desenvolver a qualidade de vida dos cidadãos, garantir a conservação e reestabelecer o ecossistema das regiões, surgiu uma nova distribuição do território do Rio Grande do Sul, por meio da criação dos Coredes. Estes dividem o estado em 28 unidades unindo municípios por regiões e assim favorecendo o desenvolvimento das potencialidades regionais. Os conselhos, como o Corede, surgem como importantes espaços de democracia participativa, direcionados à gestão de políticas públicas, servem como uma espécie de ponte para a realização de um controle social, fortalecendo instituições democráticas intermediárias, colocando a sociedade como centro das discussões, levando a ações que propiciem seu desenvolvimento e melhor qualidade de vida a seus cidadãos. O controle social diz respeito aos mecanismos que guiam a participação da sociedade nas decisões referentes à aplicação de recursos, possibilitando o exercício da cidadania pela sociedade, tendo ciência de seus direitos e deveres. Dessa forma, o controle social juntamente com a gestão social, desperta para uma necessidade de efetivação da democracia e combate à corrupção (ALLEBRANDT, et al.; 2018; FEE, 2019; ALLEBRANDT; RIBAS; KRÜGER, 2019).

Não obstante da importante ferramenta que é na alavancagem da representatividade das regiões frente ao extenso território do Estado do Rio Grande do Sul, o Corede se trata de uma instituição vinculada aos governos estadual e municipais, sendo assim um órgão público e tendo obrigações para com a transparência pública como outro qualquer. Tendo em vista a importância dos Coredes para suas respectivas regiões e a cobrança cada vez maior da transparência pública pela sociedade, o presente estudo questiona: Quais práticas de gestão dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Coredes) possibilitam a transparência pública?

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo foi compreender as principais práticas desenvolvidas pelos Coredes que possibilitam a transparência pública.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

Para alcance do objetivo geral, buscou-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Levantar a situação da governança pública dos Coredes;
- b) Enumerar os Coredes com maior e menor grau de transparência pública;
- c) Verificar a relação da transparência com a variável Idese e;
- d) Propor planos de ação para melhoria das práticas de governança nos Coredes.

## 1.4 JUSTIFICATIVA

A transparência pública, sendo um tema relativamente recente, é um assunto que pode continuar sendo amplamente explorado, tanto pelos governantes, que só em um contexto mais recente pela força das recentes leis se obrigam a trazê-la à tona, como no meio acadêmico. A mesma surge como maneira de reduzir a discrepância de informações, deixando o sigilo para o estritamente necessário e dando espaço para uma cultura de dados abertos. Sendo dessa forma um importante tema na administração pública no que se refere ao aprofundamento do entendimento da transparência não só em grandes órgãos da administração pública como em instâncias menores e municípios de menor porte (SILVA et al., 2019).

O debate da transparência, traz à tona, entre outros temas, o mecanismo de controle social, mas não o já conhecido aplicado pela sociologia. O conceito de controle social aqui explicado por Allebrandt, et al. (2018), não é o que se refere às formas de controle do Estado sobre a sociedade, ao contrário, aqui adota-se o conceito inverso, no qual o controle social se dá sobre o Estado, seus mecanismos e políticas públicas acompanhados de perto pelos olhos da sociedade civil. Nesse contexto, a transparência é ferramenta imprescindível, pois por meio dela os cidadãos terão informações para participar, monitorar e cobrar ações perante o Estado, situação que no passado era quase utópica. No cenário atual, ao planejar um determinado programa ou política, o Estado não toma mais as decisões de forma isolada, o gestor e os agentes

públicos necessitam interagir com os atores da sociedade que se organizam em espaços públicos que hoje fazem parte do processo democrático (ALLEBRANDT, et al., 2018).

Nesse espaço de debate das políticas e ações públicas surge a importância de instâncias como os Coredes, neles são discutidos os assuntos de cunho regional, tornando-se um elo de ligação entre os municípios de menor porte e o governo estadual. Os Coredes dão voz aos municípios frente ao governo pois os conglomeram em blocos, dando maior visibilidade aos problemas e necessidades conjuntas, que assim são levados até os governantes do estado do Rio Grande do Sul. Estes municípios, em geral, de pequeno porte e que apresentam forte cultura rural, vem sendo prejudicados pelo êxodo para as cidades maiores, porém os municípios maiores também fazem parte dos conselhos dando ainda mais força ao debate (ALLEBRANDT, et al., 2018; ALLEBRANDT; RIBAS; KRÜGER, 2019).

Esse estudo se justifica não somente por abordar e medir a transparência pública, mas também foca na importância dos Coredes, buscando conhecer melhor este órgão e compreender se os cidadãos realmente participam e cobram do mesmo. Um evento marcante na história do Rio Grande do Sul foi a crise separatista da década de 1980, na qual criou-se um movimento que visava converter a metade Sul do Estado em uma nova unidade federativa pois a mesma considerava-se sucateada em detrimento às demais regiões. Diante disso, os Coredes se originaram sob o objetivo de equiparar as regiões do RS em razão de suprir as necessidades de cada uma de maneira mais específica, discutindo assim as dificuldades e potencialidades isoladamente (VERSCHOORE FILHO, 2000; CARGNIN, 2011). Dessa forma, visando o fomento ao desenvolvimento regional, é de suma importância que este conselho permeie sua atuação de forma transparente, tornando-se extremamente válido verificar o nível de transparência de cada unidade bem como, o quão as variáveis socioeconômicas de cada região se relacionam em condições de mais ou menos elevado nível de transparência.

O presente estudo apresentará uma abordagem dos Coredes de forma comparativa, buscando analisar a quantidade e qualidade das informações prestadas por estes e quais variáveis causam impacto, diferentemente de diversos estudos referentes a Coredes nos quais os mesmos servem de universo de estudo sendo o foco os municípios de determinado conselho. Nestas pesquisas foram analisados o nível de transparência, a situação da responsabilidade fiscal, entre outros indicadores dos municípios da amostra como, por exemplo, os trabalhos de Tres e Fugalli (2016) no Corede Rio da Várzea, de Berlt, Bender Filho e Tristão (2017), no Corede Alto Jacuí, e de Santos e Vicentini (2018) e Franke et al, (2020) no Corede Missões.

Há ainda, estudos como Álvarez, Domínguez e Sánchez (2010) e Reis, Sediya e Castro (2017), os quais avaliaram a transparência em municípios do Brasil e do mundo. Estas

pesquisas apontaram que, em geral, os maiores, mais populosos e de melhor condição socioeconômica tendem a apresentar um grau mais elevado de transparência pública. Nesse sentido cabe ao presente estudo verificar se isso ocorrerá de maneira semelhante, tendo melhores resultados nos Coredes mais populosos ou com municípios com condições socioeconômicas mais elevadas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo propõe uma contextualização do tema da pesquisa por meio de uma revisão bibliográfica acerca de conceitos relevantes ao presente estudo, divididos em três temáticas principais: Governança, transparência pública e desenvolvimento.

### 2.1 GOVERNANÇA

Uma organização sem estrutura de governança corre grande risco de conflitos e inconsistências que levam a dificuldades nos processos, na gestão de recursos e no atingimento de metas organizacionais, ocasionando ineficiências que impactam de forma negativa não só o bom funcionamento como a lucratividade da mesma. Por meio da governança, tem-se uma estrutura para a tomada de decisões éticas e gerenciais na organização com base na transparência, na responsabilidade e em papéis bem definidos. A governança visa definir limites para as ações de gestão, define os objetivos da organização e os meios para alcançá-los, bem como estipula processos que os gestores devem utilizar na administração de suas áreas de responsabilidade (MÜLLER, 2017).

Outra questão que a governança visa sanar é a que nem sempre proprietários e seus respectivos gestores têm os mesmos objetivos frente à gestão da organização, situação essa que também pode ocorrer em virtude de uma desarmonia de informações entre os mesmos, causando atritos de poder e autoridade. Em busca de transparência e regularidade do processo decisório como fatores determinantes à sustentabilidade das empresas e importantes pilares da economia global, o termo governança surgiu nas sociedades empresariais nomeando o modelo de gestão utilizado, buscando controlar e coibir atos e conflitos de interesses entre os próprios acionistas, ou entre acionistas e gestores. De acordo com o referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União (TCU), o termo governança tem origens em datas remotas, porém o conceito e importância que representa atualmente foram estabelecidos no decorrer das últimas três décadas, originalmente nas organizações privadas (BRASIL, 2014; RIBEIRO NETO et al., 2018; TEIXEIRA; GOMES, 2019)

Não obstante os benefícios, Espíndola (2022), alerta que enquanto a governança pode ser muito eficaz para organizações com maiores capacidades previamente dispostas e/ou um corpo técnico qualificado e motivado, em outras podem haver dificuldades em barreiras estruturais por exemplo, alcançando assim apenas um efeito positivo residual.

### 2.1.2 Governança Corporativa

A governança corporativa surgiu da necessidade de um novo modelo de gestão na iniciativa privada, isso ocorreu no momento em que as organizações começaram a crescer e passaram a ser administradas por terceiros, gerando assim uma distância entre os proprietários e a gestão de seus negócios. Com isso surgiu a necessidade de equiparar as perspectivas de gestores e proprietários, de forma a dirigir, monitorar e controlar as organizações em direção dos resultados estimados. Nesse contexto, a governança age como um mecanismo na busca de direção, monitoramento, de forma que seus princípios básicos se tornem orientações objetivas, bem como buscando a maximização do resultado empresarial e proteção dos direitos de todas as partes interessadas, por meio da transparência e equidade (FORTINI; SHERMAN, 2017; RIBEIRO NETO et al., 2018; TEIXEIRA; GOMES, 2019). De acordo com Hedlund et. al (2021), é importante que os gestores de empresas reconheçam a importância da governança corporativa, pois ela permite a profissionalização e otimização do negócio bem como reduz os conflitos.

Segundo Carvalho, Soares e Pimenta (2021), os princípios da governança corporativa são positivos fatores de aprendizagem e boas práticas no âmbito organizacional. Estes princípios se aplicam a qualquer tipo de organização, independentemente de seu porte, tipo jurídico ou controle acionário predominante. De acordo com o Martins, Junior e Enciso (2018), os princípios da governança corporativa convergem aos princípios da Administração Pública, são eles: Transparência, Prestação de contas (também chamado *accountability* pelos autores) e Equidade, em consonância com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, que enumera os pressupostos fundamentais da mesma como Transparência, Equidade, Prestação de Contas e ainda acrescenta Responsabilidade Corporativa ao contexto, o qual remete aos princípios da Publicidade e Moralidade presentes na Administração Pública (IBGC, 2015).

A governança como ferramenta de resposta às necessidades de informações aos acionistas, sejam financeiras ou não, bem como modelos de relatórios integrados vem sendo cada vez mais desenvolvidos pelas empresas, assim os princípios básicos têm se tornando mais utilizados, levando maior responsabilidade social e ambiental das empresas (HAYASHI, 2020). O princípio da transparência, ou a transparência propriamente, abrange a disponibilização de informações de interesse das partes envolvidas, além das já impostas por em leis ou regulamentos, contemplando os demais fatores e não ficando restrita somente a disponibilização do que diz respeito apenas ao desempenho econômico-financeiro. A prestação de contas denota responsabilidade, controle, também apresenta a transparência e prestação de

contas como obrigatoriedade, assim corresponde a *accountability*, configurando um julgamento se os objetivos propostos e estão sendo atingidos pelos gestores, estes deve prestar contas de suas decisões de forma clara, concisa e compreensível, assumindo assim, as consequências de atos e omissões realizadas (PINHO; SACRAMENTO, 2009; IBGC, 2015).

A equidade é compreendida pelo tratamento justo, isonômico e igualitário de sócios e *stakeholders*, nesse âmbito é necessário levar em consideração direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas. Já a responsabilidade corporativa é de certa forma uma junção dos princípios anteriores, pois, diz respeito ao zelo pela viabilidade econômico-financeira das organizações, minimizando ações e externalidades negativas e ampliando positivas e para tanto os demais princípios necessitam estar presentes (IBGC, 2015).

Gomes e Mello (2022), perceberam uma associação entre o desempenho e a governança, isto é, quando as empresas aumentam seu desempenho os acionistas passam a cobrar práticas de governança por parte dos gestores na intenção de mitigar os riscos. Nesse sentido, a ênfase da governança está na prevenção e não somente em expor e punir condutas negativas, assim destacam-se os mecanismos de integridade como transparência, *accountability*, auditorias, dentre outros. A governança pode ser descrita ainda como um modo de combate a irregularidades, sob forma de princípios que priorizam processos e negociações transparentes, por meio de regras claras, estimulando a fiscalização e controle pelas partes interessadas. A aplicabilidade da governança abrange diferentes formas organizacionais, incluindo organizações públicas, esta objetiva potencializar as respostas pretendidas tanto por *stakeholders*, gestores e, evidentemente, proprietários (FORTINI; SHERMAN, 2017; MELLO; OLIVEIRA; PINTO, 2017; TEIXEIRA; GOMES, 2019).

### **2.1.2 Teoria da Agência**

Não somente no serviço público brasileiro como no meio privado, sejam por questões de leis ou mesmo regras determinadas pela organização, eventualmente o serviço pode vir a ser exercido sob divergência de opiniões entre quem o executa e quem o contratou. A teoria da agência versa sobre esse tema, a mesma afirma que a oportunidade ou necessidade de contratação e delegação de poderes a gestores que não possuam participação no capital societário da empresa, pode ocasionar uma partição entre propriedade e controle, onde os interesses do proprietário (principal), acabam discrepantes aos dos gestores contratados (agente). A teoria da agência, embora conhecida na década de 1930, teve aprofundamento na

década de 1970 com Jensen e Meckling (1976) que por meio de pesquisas da mesma afirmaram que tanto agente como principal praticam ações em busca da maximização de benefícios próprios (MARTINS; JUNIOR; ENCISO, 2018).

Na visão de Jensen e Meckling (1976), o gestor não age em benefício do proprietário, dessa forma os interesses não são congruentes, originando o chamado problema da agência. De acordo com os autores a base da teoria concentra-se no paradoxo do proprietário que delega a gestão à terceiro na busca de maximizar seus rendimentos, porém precisa arcar com perdas residuais referentes às divergências de opiniões entre ele e este terceiro, gestor responsável pela empresa, que em verdade foi escolhido por ele para ocupar tal cargo. Podendo ocorrer ainda o oposto, onde o principal por sua vez, na ânsia de obter resultado pessoal pode gerar prejuízo aos propósitos do agente. Isso ocorreria no caso de o principal agir na intenção de lesar a organização, prejudicando assim o agente, que na maioria das vezes, tem dependência econômica junto à instituição (JENSEN; MECKLING, 1976; MARTINS; JUNIOR; ENCISO, 2018).

Muda et al. (2018), afirma que o conflito de interesses pode ser minimizado por meio de um mecanismo de monitoramento que seja capaz de equilibrar o que desejam ambas as partes, sendo estritamente necessário um firme e constante gerenciamento de resultados. O agente principal (proprietário ou acionista) poderia estipular limites em relação ao seu interesse, determinando incentivos para o agente, e assim, incorrer em custos de monitoramento para assim reduzir brechas para um possível comportamento inoportuno. Estes incentivos servirão como uma possível garantia de que ele não tomará medidas que possam prejudicar o principal, ou até mesmo, como forma assegurar uma compensação ao principal se ele o fizer (SILVEIRA, 2021).

Em seu estudo Hedlund et. al (2021) concluíram que a teoria da agência busca interpretar as situações conflitantes em relação aos objetivos da organização, o êxito dessa teoria reforça os efeitos positivos de uma estrutura de Governança Corporativa, auxiliando nas decisões de risco entre os proprietários e os agentes. Para Rocha et al. (2019) a Teoria da Agência tem como principal preceito a compreensão de como deve ser conduzido o convívio de diversos tipos de indivíduos inseridos na organização. A relação entre estes se dará por meio de um contrato celebrado no qual ficam impostas determinações e a parte contratada (agente) deverá executar a atividade enquanto a outra parte (principal) sempre buscará ter o maior controle possível em vias de obter o retorno esperado, porém isso nem sempre ocorre, pois o empreendimento de esforço por parte do contratado pode ser aquém bem como o retorno esperado pelo contratante ficar abaixo do entendido como necessário. Isso também pode ocorrer

devido a imprevisibilidade do cenário da operação, bem como por resultado de escolhas individuais que podem acarretar ônus à organização, dessa forma o mesmo assume sua responsabilidade pois não há uma conduta exata de ação por parte do agente que corresponda ao esperado pelo principal (MACHADO, 2018; ROCHA et al., 2019).

Dois conflitos de agência, em particular, são destacados por Muller (2019), ambos referentes ao contrato entre as partes, o primeiro ocorre durante a fase pré-contratual, isto é, quando o principal oferece um contrato para um possível agente, este é ocasionado pelo desequilíbrio de informação entre principal e agente nesse período, assumindo aqui que o principal tenha conhecimento correto de todas as funções a serem realizadas pelo agente para informá-lo. Ainda de acordo com o autor, um segundo conflito pode ser causado por assimetrias de informação na fase pós-contratual, ou seja, quando o agente já está desempenhando suas funções, este geralmente ocorre por informações incompletas ou incorretas encaminhadas do principal para o agente antes ou durante a realização de uma tarefa atribuída.

Em busca de compreender os conflitos de agência e ampliar a análise da eficácia destas ações gerenciais os autores citam os mecanismos de controle corporativo e os dividem entre internos e externos. Os mecanismos denominados internos dizem respeito ao conselho de administração, com monitoramento mútuo entre os gestores, participação direta dos mesmos na propriedade, esquemas de remuneração variável dos executivos, além do papel de supervisão dos grandes acionistas e o uso de financiamento por dívida. Por externos consideram-se mecanismos como as pressões exercidas pelos mercados: de controle corporativo, de trabalho executivo e o de produtos. Porém, é necessário que os mecanismos de governança sejam considerados de modo conjunto, visto que se complementam ou mesmo se substituem mutuamente a fim de manter o controle como um todo (AGRAWAL; KNOEBER, 1996; FONTES FILHO; ALVES, 2018).

A análise dos mecanismos de controle nas empresas públicas deve levar em consideração, além de problemas advindos das características do mercado nacional e suas relações comerciais, uma maior exposição política. Ortiz (2021), argumenta que diversos estudos demonstram que o processo eleitoral não garante que o agente (governante) atue exatamente de forma ao interesse do principal (sociedade), por isso são necessários meios de controle entre sociedade e Estado. Campos, Ballerini e Galhardi (2021), apontam a disputa de interesses como um fator relevante, levando a possíveis desvios de conduta e, por assim dizer, de resultados ao tratar dos interesses da sociedade. Desafios específicos ao meio público, como a instabilidade de acordos e coalizões políticas sofridas pelos gestores, menor espaço para políticas de incentivo variável, interferências políticas na gestão e dentre outros, dificultam a

avaliação dos resultados do negócio e a efetividade da atuação da empresa e seus respectivos gestores; além da falta de monitoramento especializado no negócio, entre outras dificuldades apontadas pela *Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OECD, 2015; FONTES FILHO; ALVES, 2018).

### **2.1.3 Governança Pública**

Um governo de alta qualidade, com base na teoria fundamental Weberiana de 1968, é fortemente caracterizado por regras impessoais, dependente de hierarquia e meritocracia, permanecendo politicamente e neutro e compensando seus funcionários com base no salário apenas, não tendo esses o direito de extrair rendas de cidadãos de forma particular. Por outro lado, funcionários públicos tendem a ser menos responsáveis por defender os interesses do estado podendo se esquivar de suas responsabilidades como, por exemplo, ignorando ações necessárias como coleta de informações que possam vir a agregar algum valor à instituição, visto que isso não lhes renderá diferencial financeiro (JIA; HUANG; ZHANG, 2019).

A governança no âmbito do setor público tem sua base nos princípios da governança corporativa, estabelecida por meio de um processo sistemático onde as empresas são monitoradas e incentivadas na direção das boas práticas, tendo seus princípios voltados à integridade, transparência e eficiência. Nesse contexto, o desequilíbrio de informações ocorre no eixo cidadãos-gestores públicos, ou seja, entre principal e agentes, respectivamente. Especialmente no que diz respeito às empresas estatais, a governança ganha destaque, pois os proprietários dessas empresas, os cidadãos, se tornam ainda mais distantes da administração, e necessitam de apoio do Estado para a preservação de seus interesses (RIBEIRO FILHO; VALADARES, 2017; PAINES; AGUIAR; PINTO, 2018).

O Tribunal de Contas da União (TCU) (2014, p. 9) define a governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. A governança pública é formada por métodos que asseguram a observância dos interesses da maioria objetivando o bem-estar social por meio dos entes político-governamentais, não se tratando do que os governos fazem propriamente, mas estando na verdade mais atrelada aos resultados das interações entre todos que atuam no meio público (BRASIL, 2014; RIBEIRO NETO et al., 2018).

Na história da administração pública, o importante passo em direção à adoção da governança no meio público foi dado com o nascimento da *New Public Management* (NPM).

Depois de algumas políticas sociais fracassadas durante a década de 70, estudos apontavam para a necessidade de uma análise dos desenvolvimentos políticos, a fim de encontrar soluções para os problemas. Então, no final da década de 1970 surgiu a NPM, primeiramente com Margaret Thatcher no Reino Unido, empreendendo mudanças na política de gestão pública em áreas como métodos de organização, relações de trabalho, delineamento de despesas, gestão financeira, avaliação e controle. A seguir foi a vez dos EUA, em municípios do estado da Califórnia que haviam sido fortemente prejudicados pela recente crise. Na Austrália, embora originalmente houvesse pouca ou nenhuma ideologia, refletia-se a ênfase na eficiência e no uso de ideias e alavancagem econômica sendo fortemente promovido no serviço público (PODGER, 2017; GOMES, 2018).

No Brasil, a ideia de uma Nova Gestão pública começou a ser delineada ainda na reforma administrativa dos anos 30 com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), onde foram introduzidos os princípios da burocracia clássica, em busca da extinção do patrimonialismo, reaparecendo na segunda reforma em 1967. Porém, somente nos anos 1980 com a crise econômica-fiscal e a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, acrescentando ao art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988 o princípio da eficiência pôde-se verificar mais fortemente os conceitos da governança pública. Esta emenda surgiu visando reduzir os fragmentos ainda patrimonialistas e então burocratas clássicos existentes na administração pública brasileira (BRASIL, 1988; BRESSER-PEREIRA, 1996; RIBEIRO FILHO; VALADARES, 2017; LOPEZ; DIAS; NEBOT, 2020).

Embora a *NPM* e os anos 1980 tenham sido determinantes às bases da governança pública brasileira, somente na década de 1990 com a democracia voltando ao país pôde-se ver mais nitidamente a possibilidade de reforma. Isso ocorreu em 1994 sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso e do Plano Real, nessa ocasião via-se na agenda governamental a Reforma Administrativa, tendo como objetivos, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, enxugando o quadro funcional entre outras funções, a médio prazo, visava tornar mais eficiente e moderna a administração pública. Ainda eram objetivos da reforma o atendimento dos cidadãos, praticando novas ideias gerenciais e oferecendo à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado e de melhor qualidade (BRESSER-PEREIRA, 1996; LOPEZ; DIAS; NEBOT, 2020).

Dispondo sobre a governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em 22 de novembro de 2017 foi publicado o decreto 9.203 pelo governo federal, de acordo com o mesmo, governança pública é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas

à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Em seu parágrafo 3º o presente decreto apresenta os princípios que devem nortear a governança da administração pública, são eles: capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade e transparência. Os mecanismos para o exercício da governança pública de acordo com artigo 5º, são: liderança, estratégia e controle, onde a liderança compreende um conjunto de práticas de natureza comportamental como integridade, competência, responsabilidade e motivação (BRASIL, 2017).

Diante disso, verifica-se a gestão estratégica e a governança pública como processos direcionados ao desenvolvimento de uma cultura mais gerencial, orientada a valores como eficiência, qualidade, transparência e a prestação de contas ao cidadão-usuário. Não obstante que o Estado brasileiro seja caracterizado pela força normativa escrita, direcionado a respeitar apenas o consagrado em lei, o fato de princípios como transparência e sustentabilidade se tornarem obrigatórios, não significa que conduzam plenamente o comportamento do setor público. A abordagem da governança pública conecta o sistema governamental e o ambiente que o cerca, transformando o modo de se relacionar e de administrar. Na governança pública o relacionamento com os cidadãos é horizontal, diferentemente do modelo burocrático no qual o cidadão é visto como uma cliente dos serviços governamentais. Dessa forma, é uma ideia central para a governança pública é o pluralismo, onde variados atores influenciam a elaboração de políticas públicas (PAINES; AGUIAR; PINTO, 2018; TEIXEIRA; GOMES, 2019, BERGAMINI; SOUZA, 2022).

O referencial básico de governança pública do TCU estabelece com base no posicionamento da *International Federation of Accountants* (IFAC), os princípios básicos de governança que devem nortear a administração pública, tais como transparência, integridade e prestação de contas. Ainda, o mesmo referencial, sob a ótica do Banco Mundial (BM), estabelece que a boa governança tenha como princípios a legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability* (BRASIL, 2014).

Visando o fortalecimento e a manutenção da governança pública e seus benefícios, alguns mecanismos são adotados a fim de minimizar a assimetria de informação entre os diversos atores envolvidos, em especial o poder legislativo, que se fará o representante da população. Assim, a transparência no âmbito da governança objetiva suporte à uma tomada de decisão em consonância com os interesses da comunidade, prestando informações mais confiáveis ao Legislativo e a sociedade como um todo. Em busca de cumprimento aos princípios da governança pública e visando maior lisura dos processos surgiram diversos instrumentos normativos, entre eles as estruturas de controle interno e externo instituídos na CF

de 1988; Códigos de Ética Profissional dos Servidores Públicos; a Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei de Acesso à Informação, todos em busca de mitigar a corrupção e dar ainda mais ênfase aos conceitos de transparência e *accountability* já trazidos anteriormente por meio da *NPM* (PAINES; AGUIAR; PINTO, 2018; TEIXEIRA; GOMES, 2019, ORTIZ, 2021).

## 2.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A efetivação da transparência requer esforços que nem sempre são compreendidos e executados pelas organizações, governos e pela própria sociedade civil. No momento atual, onde a sociedade vem reivindicando uma posição mais democrática e eficiente do Estado frente à gestão dos recursos e divulgação das informações, o debate acerca da transparência torna-se extremamente oportuno. Nessa perspectiva, as exigências dos cidadãos em relação à transparência pública, trazem consigo a cobrança por um elevado grau de responsabilidade e comprometimento dos gestores perante a gestão dos recursos públicos (TAVARES; ROMÃO, 2021).

### 2.2.1 Conceitos e Definições

Com a Constituição Federal de 1988 a transparência pública ganhou maior notoriedade no país, ela pôs à disposição da sociedade mecanismos de participação popular que possibilitaram ao cidadão acessar informações de órgãos e entidades públicas permitindo o fortalecimento da cultura de transparência e garantia do Estado de Direito. Além dos artigos 5º e 37 da CF que já faziam alusão à transparência pública, o Art. 70, por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, tornou obrigatório que qualquer pessoa física, jurídica, pública ou privada, efetue prestação de contas, das quais seja responsável e que de alguma forma discorra de valores monetários ou posses que são de cunho público ou atribuídos à União (BRASIL, 1988, CANÇADO, 2020; SILVA; JUSTO; ROCHA, 2022).

No Estado democrático atual a transparência é um direito universal aos cidadãos, indispensável para que possam compreender os atos de gestão praticados, processos de planejamento e execução de políticas, decisões, dentre outros. Nesse sentido, torna-se um mecanismo fundamental para a possibilidade de exercer o controle social por parte dos cidadãos, combatendo e até mesmo atuando na prevenção de práticas corruptas no contexto da administração pública. Em busca de equilibrar a quantidade de informações acessadas pelo cidadão e fomentar um regime de informações e dados mais abertos, a transparência pública

vem surgindo como salvaguarda, a fim de abandonar gradualmente a cultura do sigilo. A pressão ativa da população sob a administração pública vem gerando essa maior abertura de informações, as decisões se tornam mais transparentes e geram mais confiabilidade por parte da população, visto que ela está ciente e se sente parte das decisões (BATAGLIA; FARRANHA, 2018; TEJEDO-ROMERO; ARAÚJO, 2018; SILVA et al., 2019).

A transparência é a disponibilização de informações a todos, mas isso não basta se não houver acessibilidade e participação. Acessibilidade diz respeito a possibilidade de acesso a todos os envolvidos e interessados nas informações, para que possam compreendê-las e usá-las, já a participação é a proporção que a gestão pública autoriza os interessados a relacionar-se com eles, isto é, o quanto essas informações servirão para que os que as acessam tenham interação e decisão sobre elas. Ainda cabe citar a confiabilidade, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não existe forma de os atores políticos aplicarem os mecanismos de responsabilização que são as principais engrenagens da democracia (ZUCCOLLOTO; TEIXEIRA, 2017; PIÑA; AVELLANEDA, 2019).

Segundo Androniceanu (2021), uma instituição pública que visa respeitar a transparência na tomada de decisões deve incentivar a participação do cidadão através de um processo de consulta pública, que cumpra os procedimentos e normas mínimas a fim de sistematizar todo este processo. Ainda para o autor, deve haver um sistema coerente, consultivo e flexível que leve em conta as especificidades e requisitos das partes interessadas, além de apresentar estratégias de consulta adaptadas a cada situação promovendo assim um intercâmbio de boas práticas. Da mesma forma Silva, Justo e Rocha (2022), argumentam que para dar credibilidade às instituições públicas e mitigar a corrupção na sociedade, a transparência é fundamental.

Lopes et al. (2021) alertam que a expressão transparência, embora muito debatida nos meios acadêmicos ainda não possui um conceito consolidado, diante disso, cabe aos estudiosos agir com severa cautela, sob o risco de ambiguidade ao trabalhar com este conceito, não podendo assim afirmar tratar-se de uma concepção fechada e completamente compreendida. Embora Zuccolotto e Teixeira (2017) argumentem que a discussão referente a transparência cresceu na opinião pública e acadêmica, e que esta vem sendo vista por muitos como solução de problemas da democracia, Silva Neto et al. (2019) adverte que independente de uma legislação específica imposta em vistas de elevar o nível de transparência pública não há garantias da plenitude do cumprimento destas pelos respectivos órgãos. O comprometimento com a transparência acarreta obrigatoriedades de fornecimento de informações e a não disponibilização destes dados implica no descumprimento deste compromisso, porém isso só

terá importância quando o meio institucional e da imprensa representarem fortemente seu papel de cobrança (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

A LAI estabeleceu a transparência como ativa e passiva, de acordo com Silva e Bruni (2019), essa classificação não é apenas didática, mas também procedimental, pois dita o meio pelo qual as informações devem ser divulgadas. A transparência quando ativa, trata das informações que precisam obrigatoriamente estar disponíveis sem necessidade de solicitação prévia, pois a lei já realiza esta imposição, já as informações que não forem disponibilizadas pelos gestores públicos e poderão ser solicitadas pelo cidadão, estará configurada a transparência passiva (MACEDO et al, 2020).

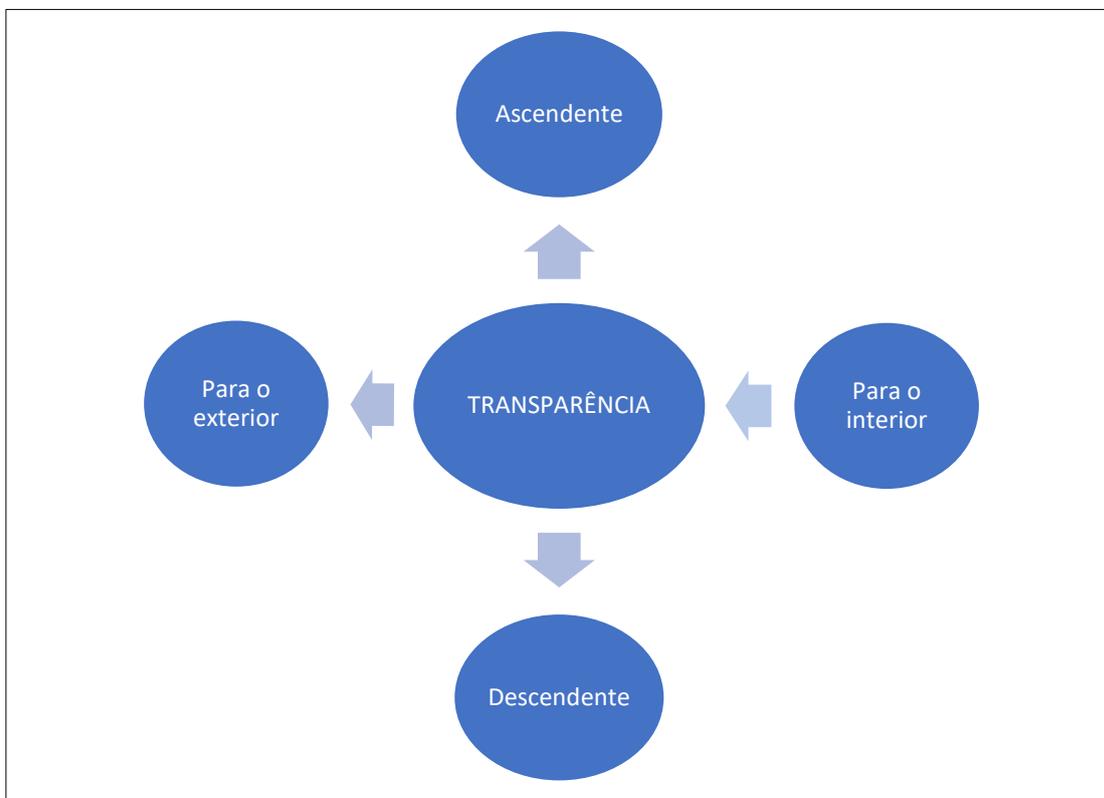
A transparência como atributo da gestão pública democrática compele à ruptura de velhas práticas que levam ao pensamento de que toda e qualquer informação produzida pelo Estado lhe pertença. Em busca dessa nova postura há necessidade do amadurecimento de práticas voltadas a eficiência, eficácia e efetividade da gestão da informação. Nesse sentido, a transparência não representa pura e simplesmente o ato de divulgar informações, ela versa sobre o direito de acesso à informação que é somente garantido pela promoção da participação, o debate e a *accountability* democrática (CHAVES; FLACH, 2018).

Acerca da *accountability*, embora não se tenha precisão da origem do termo, Pinho e Sacramento (2009), atribuem que seu surgimento seja contemporâneo à Revolução Industrial e o nascimento do capitalismo, visto que nesse momento começou a surgir a necessidade de mensuração da utilização dos recursos por parte dos gestores e assim responsabilizá-los por seus atos ilícitos. O termo *accountability* carrega de forma implícita a responsabilização pessoal pelos atos praticados e a exigência da pronta prestação de contas, tanto em meio público quanto privado. Este conceito emana responsabilidade, controle, transparência e prestação de contas como obrigatoriedade, além de necessidade de justificativas às ações realizadas ou mesmo que deixaram de ser empreendidas, ocasionando assim, premiação ou castigo aos envolvidos em tais atos (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

O modelo de Estado contemporâneo busca a promoção de ações mais transparentes no serviço público, assim, cada vez mais converge a uma maior interação entre governo e população, conforme promove a *accountability*. Remetendo à responsabilidade, controle, transparência e prestação de contas, a *accountability* configura um mecanismo que julga se os objetivos propostos estão sendo efetivamente atingidos pelos gestores que devem prestar contas de sua atuação de maneira clara e compreensível, assumindo as consequências de seus atos e agindo com responsabilidade (PINHO; SACRAMENTO, 2009; IBGC, 2015; CHAVES; FLACH, 2018).

A importância da transparência e da *accountability* para manutenção do ambiente democrático incita discussões, entre elas a empreendida por Hood e Heald (2006), os autores defendem as direções e variedades de transparência, e alegam que alguns conceitos se tornam ambíguos por ignorarem essas classificações.

Figura 1 – Direções e variedades da transparência



Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Hood e Heald (2006).

Conforme disposto na Figura 1 de acordo com Hood e Heald (2006), incorrem quatro possíveis situações, que podem ser combinadas entre si: em direção ascendente que é a transparência hierárquica, na qual o principal monitora o agente; em direção descendente que ocorre quando o agente acessa informações monitorando o principal; para o exterior que dá ao agente a possibilidade de observar o exterior da organização (*stakeholders*) e; para o interior, situação na qual os observadores podem visualizar o que ocorre dentro da organização. Em

contraponto, Castro (2022), argumenta que não obstante o reconhecimento do legítimo direito à liberdade de acesso, que a promoção da transparência visa proporcionar e sua importância, a realidade faz onipresente alguma restrição necessária para a proteção de outros direitos individuais, como por exemplo, o direito à privacidade e ao voto secreto, os quais vão de encontro ao próprio ideal de democracia.

### **2.2.2 Dispositivos em prol da transparência pública**

Na Constituição Federal (CF) Brasileira de 1988, ocorreram avanços no que tange o estabelecimento de direitos e deveres da administração pública e sociedade civil, descentralizando muitas atividades estatais, e atribuindo novas responsabilidades a estados e municípios, que passaram a ter autonomia política e fiscal. Nesse contexto, a transparência é então apresentada, não ainda como conceito puro, mas por meio do art. 5º onde é declarado o direito dos cidadãos de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse. Ainda, no art. 37 da CF, apresentam-se princípios a serem seguidos pela administração pública, dentre eles o da publicidade, dizendo respeito à divulgação de informações e livre acesso à estas (BRASIL, 1988).

Sendo a transparência pública cada vez foco de discussões, coube ao governo tomar medidas que fomentassem esse movimento de contas transparentes, o que já vem ocorrendo, mesmo que a passos lentos. Leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527) representaram importantes passos em busca da transparência, mas a fiscalização contínua é necessária, não somente pelo governo como por meio da cobrança dos cidadãos (CHAVES; FLACH, 2018; TEIXEIRA; GOMES, 2019).

A LRF definiu um conjunto de normas direcionadas ao impulsionamento da responsabilidade na gestão fiscal, ao equilíbrio das contas públicas e à transparência pública. Segundo Rodrigues et al. (2021), a ausência de equilíbrio estimula o déficit comprometendo o andamento do governo, causando assim instabilidade na economia. Dessa forma, a LRF tem por finalidade o controle dos gastos públicos buscando um grau razoável de igualdade social, tornando a gestão pública mais eficaz, transparente, com equilíbrio, controle e responsabilidade. Na mesma linha de pensamento, Melo (2019) afirma que essa lei visa consolidar, o necessário cumprimento do que já era previsto na Constituição Federal, ou seja, fiscalizar a prestação de contas à sociedade por parte dos órgãos da administração pública, observando o princípio da publicidade e os demais.

A consolidação da transparência nas contas públicas se deu com a Lei nº 131/2009, por meio do acréscimo de dispositivos à LRF, a fim de determinar a oferta, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, estados, Distrito Federal e municípios. De acordo com a lei, todos os entes devem, obrigatoriamente, liberar aos cidadãos o pleno conhecimento e acompanhamento, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Essas informações necessitam ser disponibilizadas na internet em modo público, não havendo a necessidade de um Portal da Transparência, porém, de boas práticas, concentrando as informações em um só local. Caso o município não disponibilize as informações no prazo estabelecido, este poderá sofrer a sanção constante no inciso I do §3º do art. 23 da LRF, que trata do impedimento do município em receber transferências voluntárias. O prazo e o conteúdo básico de informações referentes a receita e despesa que devem ser divulgadas na internet, são determinados pela lei, porém critérios de boa apresentação didática e linguagem cidadã dos dados, são desejáveis à boa qualidade da informação entregue aos usuários (BRASIL, 2009).

A Lei nº 12.527/2011 foi promulgada em 18 de novembro de 2011, entrando em vigor em 16 de maio de 2012 visando garantir o direito constitucional de acesso às informações públicas, criou mecanismos que oportunizam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular (transparência passiva) ou coletivo (transparência ativa), assegurando assim acesso a informações sobre atos, bem como registros administrativos de governo (BRASIL, 2011). Para Zuccolotto e Teixeira (2017), a LAI estabeleceu o que, por convenção, passou a ser chamado transparência ativa, isto é, a obrigatoriedade dos órgãos públicos à divulgação na *internet* de informações de interesse coletivo ou geral, sem necessidade de solicitação prévia. No Quadro 1, a seguir, uma breve síntese dos principais pontos da lei de acesso à informação.

Quadro 1 – Síntese da Lei, Nº 12.527, de Acesso à Informação

(continua)

<b>Tema</b>	<b>Apresentação na lei</b>
Criação da lei	Promulgação 18/11/2011 com entrada em vigor em 16/05/2012
Cobertura da lei	Todos os órgãos federativos e demais entes públicos componentes da administração direta dos 3 poderes, além de entidades privadas sem fins lucrativos que percebam recursos públicos. Como exceção, os municípios com população até 10 mil habitantes não têm obrigatoriedade em publicar na internet as informações exigidas.

Quadro 1 – Síntese da Lei, Nº 12.527, de Acesso à Informação

(conclusão)

<b>Tema</b>	<b>Apresentação na lei</b>
Informações obrigatória	Art. 8º: Estrutura organizacional, endereço, telefone e horário de funcionamento do órgão público; registro de recursos financeiros e despesas; informações sobre licitações e, contratos; acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; perguntas e respostas mais efetuadas pela sociedade.
Linguagem das informações	Determina em seu artigo 5º, que o acesso à informação ocorra por meio de procedimentos objetivos, em linguagem acessível, de maneira clara e transparente, isto é, as informações devem ser disponibilizadas de forma que os cidadãos possam compreender, evitando linguagem rebuscada e termos técnicos se assim não forem imprescindíveis.
Estrutura do sítio na Web	Deve conter informações referentes aos atos administrativos, conter ferramenta de busca e dados abertos com possibilidade de downloads, garantia de autenticidade e integridade das informações, manter informações atualizadas, acesso a pessoas com deficiências, indicar instrumentos de comunicação com a entidade detentora do sítio
Obrigatoriedade de regulamentação	Em seu artigo 45 a LAI determina que cabe aos entes federativos definir regras específicas por meio de legislação própria, mantendo as normas gerais estabelecidas na lei, porém a ausência de regulamentação específica, não isenta de seu cumprimento.
Serviço de informações ao cidadão (SIC)	O serviço de informação ao cidadão é regulamentado por meio do artigo 9º da LAI, é obrigação do poder público a disponibilização deste assegurando o acesso à informação. Suas funções são atender e orientar quanto ao acesso à informação como informar sobre tramitação e protocolo de documentos e requerimentos de acesso à informação.
Serviço de informações ao cidadão (SIC)	O serviço de informação ao cidadão é regulamentado por meio do artigo 9º da LAI, é obrigação do poder público a disponibilização deste assegurando o acesso à informação. Suas funções são atender e orientar quanto ao acesso à informação como informar sobre tramitação e protocolo de documentos e requerimentos de acesso à informação.
Pedido de acesso	Qualquer pessoa, devendo incluir a identificação e especificação da informação solicitada sem necessidade de explicitar motivo para tal.
Restrições de acesso à informação	No que diz respeito às informações sigilosas, o art. 25, a LAI determina que o acesso a este tipo de informação fica restrito a pessoas que necessitem tê-las, sendo estas devidamente credenciadas (vide artigo 37) e após acesso estas criam a obrigação de manter sigilo. São sigilosas informações que tragam risco à defesa e soberania nacional, que possam prejudicar a condição de negociações ou relações internacionais, ofereçam risco à vida, segurança ou saúde da população. Os sigilos classificam-se em: ultrassecreto com prazo máximo para divulgação de 25 anos; secreto, 15 anos e reservado, 5 anos.
Princípio geral da LAI	O acesso à informação é regra, o sigilo é a exceção.

Fonte: LAI (2011) e Chaves e Flach (2018)

De acordo com Lopes et al. (2021), durante a elaboração da LAI os autores se preocuparam em incentivar as TICs, o que pode ser facilmente percebido analisando o Quadro 1, a LAI também providenciou uma maior dedicação dos servidores públicos internos à organização pública e com os assuntos de interesse da sociedade, para assim tornar a tecnologia um meio de ligação, aproximando a sociedade e a administração pública, viabilizando o acesso à informação e motivando cada vez mais a transparência. Os autores apontam ainda que a criação da LAI não foi somente um passo importante em direção à transparência como também à tecnologia, no aspecto informacional, obrigou as gestões municipais a se reorganizarem em busca da criação de portais eletrônicos e físicos para atenção ao cidadão, assim, passou a

dependem de mão de obra especializada na área de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para a elaboração e atendimento dessas solicitações (LOPES et al., 2021).

### 2.2.3 Tecnologias de informação e comunicação (TICs)

A corrupção não é novidade de maneira alguma, entretanto, a rápida evolução das tecnologias propicia o aumento da quantidade e da qualidade de informações disponíveis sobre todas as operações, aumentando de forma exponencial a divulgação destes atos. Diante da existência de mecanismos de fácil acesso possibilitando a comunicação e publicação dos dados, tornam-se falhas as justificativas para que os agentes públicos deixem de divulgar dados relacionados às decisões tomadas (BATAGLIA; FARRANHA, 2018).

A aplicação de uma conduta mais aberta e fluente em relação à transparência surge como uma abordagem diferenciada à gestão pública, com mais inovação, colaboratividade e melhor gestão do valor público, aproximando não somente o gestor público e o cidadão, mas também das organizações que lhe prestam serviço ou colaboração, dessa forma a transparência pode servir de ferramenta de cooperação para os órgãos públicos junto a seus *stakeholders*. A *internet* ampliou consideravelmente a difusão da informação, tornando-a cada vez mais acessível à população, o acompanhamento das ações governamentais, para tanto, a transparência é condição fundamental de uma sociedade que exerça o controle da administração pública. As tecnologias de informação e comunicação (TICs) vêm reverberando a informação, destinando-se a aprimorar a transparência e confiabilidade das informações em menor tempo possível (MUÑOZ, BOLÍVAR; HERNANDEZ, 2017; SILVA NETO et al, 2019; OLIVEIRA; FLÔRES; PINTO, 2020).

Por meio do decreto nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016, foi instituída a governança digital visando gerar melhorias no fornecimento de atividades públicas aos cidadãos, por meio da utilização de informações e mecanismos obtidos com a tecnologia de informação e comunicação. A governança digital foi criada a fim de incentivar a atuação da população na elaboração e supervisão de políticas públicas que são concedidas virtualmente, bem como visa garantir o alcance dos dados à população, considerando as limitações já previstas pela lei (BRASIL, 2016). De acordo com Freitas (2021), iniciativas para transparência com base nas TICs são de importância fundamental no fomento à sustentabilidade da democracia, exemplos positivos como a possibilidade de acompanhamento *online* pelo cidadão de todo o trâmite de um processo até a sua finalização são demonstrações do quão positivo pode ser o uso dessas tecnologias.

De acordo como Nikiforova e McBride (2021) dados governamentais abertos são, um importante e influente inovação que tem potencial de criar valor público proporcionando a prevenção da corrupção, aumentando a responsabilidade e a transparência, além de impulsionar a criação de novos serviços, porém, para que sejam totalmente aproveitados, estes devem ser facilmente encontrados, compreendidos e utilizados. Osorio-Sanabria e Barreto-Granada (2022) definem o desenvolvimento do governo aberto em três eixos fundamentais: transparência pública, participação cidadã e colaboração. Os autores ressaltam, no entanto que o uso das TICs apresentou cenários que propõem uma nova forma de reorganizar os propósitos do Estado na relação com os cidadãos, assim sugerem a definição dos três eixos anteriormente mencionados, e a consolidação da *Open Government Partnership* (OGP), também denominada Parceria para o Governo Aberto.

Internacionalmente disseminada, em setembro de 2011 nasceu a OGP, com a meta de tornar os mecanismos governamentais mais transparentes, seu objetivo primordial é a implementação de planos de ação para tornar os governos mais inclusivos por meio de mecanismos que garantam a disponibilização de dados e com isso mais transparência. Em seu lançamento oito governos, entre eles o Brasil, assinaram a Declaração de Governo Aberto anunciando seus planos de ação. Desde então, mais de setenta países já aderiram estabelecendo cerca de três mil compromissos. O controle desta parceria é por meio do Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA), composto por agentes governamentais e representantes de organizações da sociedade civil (FREITAS, 2021).

Cabe ressaltar que embora os objetivos do OGP sejam de valor incontestável, sua busca pode ter consequências ainda imprevistas para a privacidade dos cidadãos, pois os governos coletam uma extensa quantidade e variedade de dados, dentre elas informações pessoais de indivíduos. A liberdade que os usuários têm em criar e disseminar informação, é um dos maiores fatores de sucesso do ambiente *on-line*, logo, o grande desafio é encontrar meios de como trabalhar com este ambiente quase anárquico de modo a organizar as informações e torná-las seguras (LOPES et al., 2021).

Para a transformação digital em um país de dimensões continentais como o Brasil é imprescindível uma visão nacional. A adoção de uma governança digital já é um grande desafio, que se torna maior neste país não somente pela extensão territorial, mas ainda pela vasta heterogeneidade regional e pela organização na forma de federação que se caracteriza por oferecer grande autonomia aos governos estaduais e municipais (AFONSO; MONTEIRO, 2022).

### 2.3 DESENVOLVIMENTO E A EVOLUÇÃO DOS COREDES

Sabendo que o tema do presente estudo envolve desenvolvimento, cabe aqui uma reflexão por meio de autores que discutam o tema. Anjos Filho (2017) argumenta que embora exista uma ideia ligeiramente pré-concebida sobre o significado de desenvolvimento em suas diversas vertentes – humano, sustentável, econômico, social, dentre outros – uma conceituação precisa e exata do que é desenvolvimento propriamente, é quase impossível. Dessa forma, o autor acredita que o mesmo pode ser entendido como um objeto, um tema inalcançável ou mesmo uma síntese do que seria a satisfação de todas as necessidades humanas.

Nas ciências sociais, especialmente quando se fala em desenvolvimento econômico, facilmente Adam Smith é lembrado como pai dessa ciência, ao indagar sobre a origem da riqueza das nações e defendendo o livre-mercado no começo da Revolução Industrial. Explicando o capitalismo de maneira bastante distinta, em uma época em que o capitalismo já se alastrava pelo mundo, é também lembrado, Karl Marx. Segundo Marx os capitalistas criaram governos e sistemas econômicos que exploravam os trabalhadores que eram assim dominados (COUTINHO, 2017).

Embora Devides e Silveira (2017) argumentem que a temática do desenvolvimento ganhou destaque no período pós Segunda Guerra Mundial por meio de um forte sentimento universal de solidariedade, ainda durante muito tempo, perdurou o pensamento de Adam Smith. Isso gerou que as pessoas fossem esquecidas no âmbito do desenvolvimento econômico, quando na verdade elas são o meio de desenvolvimento e o fim, isto é, a razão de ser da busca pelo progresso são os benefícios obtidos com esse progresso sendo distribuídos à população, de modo a melhorar a qualidade de vida da sociedade como um todo. Em qualquer concepção, o desenvolvimento deve resultar no crescimento econômico e melhoria na qualidade de vida, gerando assim fomentos positivos na renda, por exemplo, convertidos em produtos para a satisfação das necessidades humanas. Desenvolvimento, enquanto pensamento, é acima de tudo, pensar em distribuição de renda, saúde, educação, meio ambiente, liberdade, lazer, bem como demais variáveis que afetam a qualidade de vida da sociedade (OLIVEIRA, 2002).

Cada vez mais a sociedade se importa em como o desenvolvimento e o crescimento econômico vem afetando a qualidade de vida da população, porém isso é recente, pois até pouco tempo os países eram classificados entre ricos e pobres apenas pelas variações do Produto Interno Bruto (PIB), ignorando qualquer índice que avaliasse a qualidade de vida dos habitantes (OLIVEIRA, 2002). Nessa lógica, de valorização do interesse da sociedade, Allebrandt et al. (2019) explica o desenvolvimento como dizendo respeito as ações, anseios e desejos que

envolvam a sociedade, seu bem-estar e melhoria na qualidade de vida, assim como Oliveira (2012) acredita que isso inclui questões de saúde, educação, moradia, infraestrutura, acessibilidade, lazer, geração de emprego e renda. A sociedade é ponto essencial do desenvolvimento local, regional ou territorial, sendo assim, é parte fundamental nas discussões de políticas públicas, pois o indivíduo é a razão de ser desta discussão, visto que não haveria motivo para se pensar em desenvolvimento sem haver para que ou para quem desenvolver (ALLEBRANDT et al., 2018).

Na busca por indicadores que trouxessem compreensão do desenvolvimento da sociedade como um todo e não somente no sentido econômico, surge o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que foi apresentado em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Idealizado pelo economista paquistanês Mahbub Ul Haq e com a colaboração do também economista indiano, Amartya Sen, o IDH abrange as esferas da educação – dando acesso ao conhecimento; da saúde – proporcionando vida longa e saudável e; da renda – sobre o padrão de vida da população (PNUD, 2013).

Também na década de 1990, o tema da gestão social foi sendo incorporado ao debate acadêmico e às políticas públicas no Brasil. Inicialmente voltado a uma gestão compensatória das políticas públicas, tratando da gestão de políticas sociais de combate à pobreza e já alguma preocupação com a gestão ambiental. Contudo, por volta dos anos 2000 surge a possibilidade de uma gestão democrática, na qual a formulação de políticas públicas tem o processo gerencial a partir do diálogo, tendo o poder de decisão compartilhado entre os atores da ação, entres eles, o próprio cidadão (TENÓRIO, 2008). Nesse sentido, ainda na década de 1990, nasceram mecanismos legais que envolvem a participação da população na definição das políticas públicas. Dentre eles, os conselhos gestores de políticas públicas surgem como importantes espaços de democracia participativa em todo o país, tendo em vista a gestão e o controle social por parte dos cidadãos. No estado do Rio Grande do Sul, pode-se citar, especialmente em relação ao presente estudo, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e ainda os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), ambos institucionalizados na década de 1990 (ALLEBRANDT et al., 2018).

Na Constituição Federal de 1988 já se previa a criação de arranjos institucionais participativos com vínculos nas políticas públicas e afim de garantir direitos em todos os níveis da Federação. Esses arranjos eram pensados sob forma de agir na promoção e na participação conjunta de atores da sociedade civil e do Estado na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas setoriais e territoriais (TIRELLI; BUGS, 2020). Neste mesmo período,

de acordo com Verschoore Filho (2000), a metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul observava uma vertiginosa queda em sua participação sobre os montantes arrecadados pelo Estado. O autor destaca como razões deste declínio, a perda populacional na região decorrente do contínuo fluxo migratório para outras regiões ocasionada pela expansão da fronteira agrícola para a zona oeste e oeste catarinense, este ainda acrescenta que a região, que exerceu forte posição no período das estâncias criadoras de gado e das charqueadas não conseguiu, nos últimos 100 anos do século XIX, a manutenção deste posicionamento em vista da perda contínua do dinamismo no espaço da pecuária na região.

De acordo com Verschoore Filho (2000), a situação da metade Sul se tornou ainda mais notória no ano de 1988, quando o então deputado federal Irajá Andara Rodrigues iniciou uma série de discursos expondo a realidade da Metade Sul, condenando o que denominava como um processo discriminatório em relação à região, que só obtinha apoio em questões urgentes por parte do GovRS. Ao final do ano de 1989, o mesmo deputado apresentou um projeto de decreto legislativo a fim de que realizasse um plebiscito, com o objetivo de emancipar um novo Estado que viria a se chamar “Estado do Pampa” ou do “Piratini” e seria formado pelos municípios pertencentes à metade Sul do RS, embora o processo não tenha chegado a tramitar gerou comoção entre os governantes da época que passaram a verificar mais atentamente a situação da região e atender suas necessidades com maior interesse (CARGNIN, 2011).

A partir destes acontecimentos, segundo Bugs (2017), os debates se concentraram mais fortemente com relação aos problemas enfrentados pela metade Sul, e demonstraram a necessidade de ações voltadas ao desenvolvimento das regiões do Estado de maneira isolada, atentando às suas diferenças em termos de formação e de necessidades de políticas em busca de fomentar o desenvolvimento, não somente em termos econômicos, mas também em termos sociais. O governador do Estado neste período, Pedro Simon, apresentou um Plano de Governo com mudanças na estrutura da gestão pública, ênfase na descentralização e participação da sociedade civil. Em 1987, o decreto nº 32.567 foi estabelecido afim de implementar gradativamente um orçamento regionalizado, priorizando critérios de definição das regiões no buscando propor um formato regionalizado o qual pudesse ser empregado por toda a estrutura de governo. Este plano abriu uma nova vista às questões da transparência e participação social, bem como da atenção ao planejamento e desenvolvimento regional, o que já dava o caminho para políticas públicas participativas tanto para a sociedade civil quanto aos atores governamentais (ALLEBRANDT, 2010).

Assim, a estratégia do governo seguinte, Alceu Collares, de acordo com Verschoore (2001) foi fomentar a auto-organização sócio territorial, o que seria de certa forma, a evolução

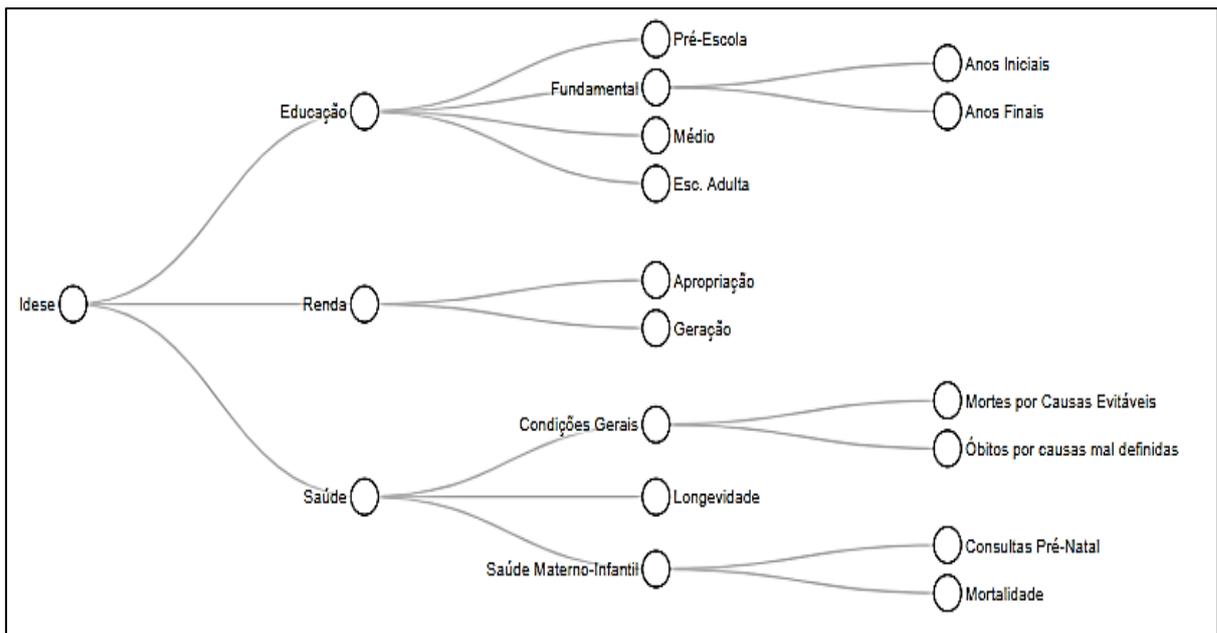
da descentralização regional iniciada na administração que o antecedeu. Para o autor, isso não direcionou prioridades especificamente à Metade Sul, mas deu atenção às necessidades de cada região isoladamente o que já era positivo para todas. No ano de 1991, foi então criada uma política que previa a criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), que só viriam a ser efetivamente promulgados por lei três anos depois, estes seriam formados por representantes da sociedade política e civil de cada região do Estado. Cada um destes conselhos teria por finalidade apresentar as principais demandas regionais para que pudessem ser incluídas no planejamento orçamentário estadual. Os conselhos ainda deveriam contribuir no planejamento regional e atuar no controle e implementação de programas e projetos no Estado. Nesse sentido, esperava-se que o Programa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento atuasse frente às desigualdades existentes entre as diversas regiões do RS em busca de reduzi-las gradativa e drasticamente (TIRELLI; BUGS, 2020).

Finalmente em 17 de outubro de 1994, os Coredes foram criados pela Lei Estadual nº10.283, de acordo com esta lei tendo por funções a promoção do desenvolvimento regional por meio de recursos e ações de governo, de maneira sustentável e harmônica, em busca da prestação de uma melhor qualidade de vida à população, distribuição igualitária da riqueza produzida, além de empenhar-se em evitar o êxodo de cada região e a preservação do meio ambiente. Foram inicialmente definidos 21 Coredes, desde então houveram decretos de remanejamento de municípios entre as regiões, emancipações criando novos municípios além da criação de novos Conselhos, dessa forma, em 2021 mantém-se a configuração estipulada ainda no ano de 2010 com 28 unidades de Coredes subdividindo o RS. Os Coredes adquiriram uma maior relevância a partir de 1998 quando passaram a integrar o processo de orçamento participativo, reformulado em 2003 tornando-se consulta popular, (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1994; 2019; PESSOA, 2017; FEE, 2019; GOULART, 2021).

Buscando dimensionar o desenvolvimento regional, o Rio Grande do Sul utiliza um indicador semelhante ao IDH, este também utiliza o acompanhamento das esferas educação, saúde e renda. Chamado Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), este atua como instrumento de auxílio na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. O Idese é produzido atualmente pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE) para o Rio Grande do Sul e suas regionalizações: municípios, microrregiões, mesorregiões, Coredes e Regiões Funcionais, sua primeira publicação foi em 2003 e assim segue sendo anualmente publicado. No ano de 2020 o DEE lançou a ferramenta IdeseVis na qual é possível visualizar as séries temporais do índice desde o ano de 2003, mapas interativos e *rankings* que podem ser baixados em diversos formatos de arquivo (GOVERNO DO ESTADO DO RIO

GRANDE DO SUL, 2019). Na Figura 2 a seguir, as dimensões contempladas no cálculo do Idese.

Figura 2 2 Dimensões contempladas pelo Idese



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2020)

O Idese se divide em 3 dimensões: Educação, renda e saúde, conforme Figura 2, sendo cada uma delas subdividida em dimensões específicas levando em consideração faixa etária, ano escolar, entre outros. O cálculo é realizado considerando aspectos quantitativos e qualitativos do processo de desenvolvimento (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Indicadores da natureza do IDH e do Idese são importantes instrumentos para o acompanhamento do desenvolvimento regional e aliados à transparência poderão ser ainda melhor utilizados. De acordo com Fenner et al. (2019), a transparência, além de uma considerável ferramenta da administração pública e da própria sociedade no combate à corrupção, torna-se uma importante aliada no que tange o desenvolvimento regional. Para os autores, um maior grau de transparência pode atrair investidores para os municípios,

alavancando o desenvolvimento socioeconômico do mesmo e gerando efeitos que poderão ser refletidos em sua região, estado no qual se localiza e até mesmo no país como um todo.

Em contrapartida, Blanchet e Azoia (2017) descrevem a corrupção como grande entrave ao desenvolvimento, pois esta não gera apenas impactos financeiros e imediatos, mas fomenta baixos índices sociais e econômicos, contribui para segmentações injustas e compromete valores essenciais ao cidadão, como a igualdade, dignidade, liberdade, e à democracia propriamente. Nesse sentido, Devides e Silveira (2017), apontam que o *accountability* é um dos principais instrumentos utilizados pelo Estado em vistas da concretização do direito ao desenvolvimento, verificando se os recursos foram realmente utilizados em áreas como saúde, educação, assistência social, segurança pública, entre outros, é por meio desta ferramenta que o administrador público presta contas e é punido, caso viole a legislação.

### 3 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Nesta sessão, foram reunidos alguns estudos anteriores nos quais é abordada a transparência pública, dados abertos, níveis alcançados e fatores relacionados a sua maior ou menor ocorrência, bem como a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios pertencentes aos Coredes.

Analisar fatores ligados às causas dos níveis de desenvolvimento do governo eletrônico entre os maiores municípios de 81 países foi o objetivo do estudo de Álvarez, Domínguez e Sánchez (2010). Os autores constataram que à medida que a complexidade do município aumenta, isto é, municípios com maiores fundos orçamentários, por exemplo, diferem no desenvolvimento de um governo eletrônico participativo e dinâmico. A conclusão obtida pelos autores foi que o porte populacional e os recursos possuídos pelo município influenciam no seu poder de divulgação das informações no meio eletrônico, visto que os conteúdos diferem entre os municípios de populações maiores ou menores, podendo ser explicado assim que a capacidade administrativa e o desenvolvimento tecnológico ditam o desempenho do governo eletrônico.

Tres e Fugalli (2016), avaliaram nos municípios do Corede Rio da Várzea-RS o atendimento às leis que regulamentam as informações governamentais: Lei nº 12.527/2011 e Lei Complementar nº 131/2009. Por meio de pesquisas documentais e entrevistas com responsáveis os autores concluíram que os municípios analisados atendiam à Lei Complementar nº 131/2009, porém há ressalva no quesito “disponibilização das informações em tempo real” que não estava sendo cumprido em nenhum dos municípios pesquisados. No que diz respeito à Lei nº 12.527/2011, respostas positivas foram percebidas em 65% dos itens verificados, apontando administrações comprometidas com a divulgação das informações públicas.

Tomando por base o estado de Minas Gerais, Bernardo, Reis e Sedyama (2017) realizaram um estudo que objetivou elencar quais elementos são condições para o nível de transparência na administração pública dentre os 66 municípios de médio porte do estado. Como resultado, os autores concluíram que há uma forte tendência de que municípios com maior disponibilidade de recursos financeiros e taxas de alfabetização mais elevadas sejam mais transparentes nas informações divulgadas. O resultado obtido pelos autores em parte vai ao encontro de Álvarez, Domínguez e Sánchez (2010) que também concluíram os recursos do município como fator explicativo.

No Corede Alto Jacuí, Berlt, Bender Filho e Tristão (2017), analisaram a observância dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela Constituição Federal,

nos municípios durante a gestão administrativa 2005-2008. As análises indicaram que em alguns municípios não houve cumprimento ordinário e integral dos limites legais da LRF. Além disso, o estudo observou que o dispêndio com pessoal cresceu continuamente no período analisado. Apesar do estudo ter observado o cumprimento dos limites para o financiamento da educação e saúde em quase a totalidade dos municípios, os resultados foram contrastantes, pois municípios com estruturas parecidas apresentaram situações desiguais, considerando as referidas áreas, o que leva a concluir que a heterogeneidade em termos de tamanho (população e arrecadação) pode não ser um fator decisivo na observância dos limites legais.

Santos e Visentini (2018), em seu estudo abrangendo os municípios do Corede Missões-RS elaboraram um estudo buscando compreender de que forma os gestores públicos percebem as práticas de gestão da transparência. Para isso, por meio dos próprios portais eletrônicos dos municípios, foi elencado um Índice de Transparência na Gestão Pública Municipal (ITGP-M), elaborado para subsidiar esta investigação, o índice colocou em forma de *ranking* os 25 municípios pertencentes ao Corede Missões. Os resultados obtidos por Santos e Visentini (2018), apontaram determinada relutância quanto à disponibilização de informações, retratando ainda a presença de uma cultura patrimonialista. Os dados de disponibilização obrigatória são fornecidos sem restrições, porém os demais passam por uma avaliação da administração a qual os autores chamam “filtro”, impedindo assim a total efetividade da Lei de Acesso à Informação (LAI). Nesse sentido, o estudo determinou que os municípios que apresentam os melhores índices de participação popular no governo, utilizam-se de mecanismos de transparência das ações, como audiências públicas, reuniões descentralizadas, programas de rádio, mídias sociais e gabinetes móveis para fácil acesso da população.

Fenner et al. (2019) realizaram um estudo sobre a transparência nos municípios pertencentes a Região Funcional nº 7 que agrega os Coredes Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial. Obtendo resultado condizentes aos dois estudos anteriores estabeleceram uma relação positiva do índice de transparência com o tamanho da população e com o investimento anual do município, em contrapartida verificou-se uma relação negativa com a participação eleitoral e o desemprego. Os autores ainda não identificaram relação quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFD-M).

Ainda tendo os municípios pertencentes ao Corede Missões por amostra, Franke et al (2020), utilizaram a Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvida em 2015 pela Controladoria Geral da União (CGU). Nos portais eletrônicos dos 25 municípios abrangidos neste Corede foram aplicados os 12 quesitos da EBT, determinando uma pontuação a cada

município e elaborando também um *ranking*. Foi observada a relação com indicadores socioeconômicos para classificação dos municípios, os indicadores avaliados foram: População, PIB per capita, receita total arrecadada, IDH-M, taxa de alfabetização e IFDM. Os autores perceberam que os municípios com maior população e receita total foram líderes no *ranking* e atribuíram esse fato à maior disponibilidade de receita para investimento em sistemas de gestão da informação e de ferramentas de transparência na internet (FRANKE et al, 2020).

Reconhecendo a importância da usabilidade dos portais da transparência para o processo de reutilização de dados em demais pesquisas, Nikiforova e Mcbride (2021), buscaram responder em seu estudo qual a situação da usabilidade de portais de dados governamentais abertos. Assim, selecionaram portais de dados governamentais abertos de 41 países, para uma análise com base no *feedback* de 40 usuários. Como resultado desta análise, foi constatado que aspectos puramente técnicos parecem estar bem implementados e plenamente utilizáveis em todos os países estudados, no entanto, os aspectos mais sociais foram menos abordados deixando deficiências de conteúdo em parte nos portais.

Em um estudo sobre a importância da participação da sociedade no campo das políticas públicas, Ribas et al. (2021) buscaram experiências nos Coredes referentes ao controle social, participação e desenvolvimento. No mesmo, puderam concluir que a participação cidadã deve ser vista como um processo construído continuamente, tendo seus espaços galgados no decorrer das atividades e com o passar do tempo, levantaram ainda que esferas como os Coredes são fundamentais para a expressão democrática, coletiva e participativa da sociedade. Todavia os autores ressaltam a necessidade de maior interação destas instâncias visto que foi verificado uma maior visibilidade dos Coredes de maneira sazonal, em períodos como durante a Consulta Popular por exemplo, quando os mesmos realizam campanhas de chamamento à sociedade que por sua vez demonstra mais interesse por perceber causas mais diretamente ligadas ao seu interesse, não havendo assim tanta expressividade fora deste período.

O estudo de Müller e Pinto (2022), buscou desenvolver um *ranking* de transparência dos municípios do estado do RS, por meio do Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M) os municípios foram classificados pelo nível de transparência percebido identificando as variáveis que o explicam. Com a conclusão do estudo pode-se observar que a maioria dos municípios do estado possui nível médio de transparência, sendo poucos os que apresentam um nível muito alto, e que dezenove municípios apresentaram nível de transparência muito baixo. Quanto a explicação destes índices, das onze variáveis socioeconômicas analisadas, apenas cinco apresentaram influência no ITGP-M, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o tamanho do município, positivamente,

enquanto a taxa de escolarização, as despesas do município e a proporção idade da população idosa, tiveram um impacto negativo frente ao ITGP-M.

## 4 METODOLOGIA

Nesse tópico são descritos os aspectos metodológicos utilizados no trabalho, estes de acordo com Hair (2009), tem por função orientar ao prisma do problema e auxiliar na direção de respostas. Assim, na metodologia foram abordadas as características da pesquisa, a amostra que compõe o estudo, o instrumento, bem como o plano de coleta de dados utilizado e, por fim, o tratamento e análise de dados, que determina como os dados foram analisados e discutidos.

### 4.1 CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA

O presente estudo, quanto aos objetivos, classifica-se como uma pesquisa exploratória descritiva. A pesquisa exploratória pode ser descrita como investigações de pesquisa empírica nas quais o objetivo é a formular questionamentos ou mesmo um problema, que pode ter finalidades como o desenvolvimento de hipóteses, a criação ou ampliação de uma familiaridade entre o pesquisador e o ambiente, e ainda vislumbrando a possibilidade de modificação ou esclarecimento de conceitos. Por meio deste tipo de pesquisa pode-se obter descrições quantitativas ou qualitativas sobre objeto de estudo, havendo a possibilidade de utilização de uma variedade de procedimentos de coleta de dados, como entrevista, observação participante, análise de conteúdo, etc. (LAKATOS E MARCONI, 2021).

Já na pesquisa descritiva, são apresentados as características e o comportamento da população ou amostra, por vezes se propondo a estudar o nível de atenção dos órgãos públicos de uma comunidade, por exemplo. Esse tipo de pesquisa procura descrever de forma sistemática uma situação, problema, fenômeno ou programa revelando a estrutura ou comportamento de um fenômeno. Isso se dá por meio de respostas a perguntas relativas ao fenômeno ou população em questão, que neste caso pretende tratar da situação da transparência pública tendo os Coredes como objeto de estudo (RICHARDSON, 2017; GIL, 2019).

No que se refere a abordagem do problema, esta pesquisa pode ser classificada como quali-quantitativa, pois trabalhará com dados coletados nos portais da transparência dos Coredes, mas também atuará na discussão dos dados coletados via entrevistas semiestruturadas. De acordo com Gil (2019), enquanto a pesquisa quantitativa fundamenta-se na crença da existência de uma só realidade objetiva, a pesquisa qualitativa se baseia no pensamento que existem diversas perspectivas dessa realidade. No método quantitativo os fatos sociais são abordados como coisas, mantendo distanciamento e neutralidade, enquanto sob o método

qualitativo essa distância é reduzida, admitindo que a pesquisa pode vir repleta de valores do próprio pesquisador. Richardson (2017), denomina este modelo como pesquisa mista, pois combina estratégias das pesquisas quantitativas e qualitativas, utilizando questões abertas e fechadas, múltiplas formas de dados, inclusive análises estatísticas e textuais.

O estudo se caracteriza ainda como uma pesquisa documental com base nos dados coletados nos sítios dos respectivos conselhos. De acordo com Lakatos e Marconi (2019), a pesquisa documental tem como alicerce três variáveis: fontes escritas (documentos) ou não (fotos e gravações); fontes primárias (coletadas diretamente pelo pesquisador) ou secundárias (coletadas de fontes anteriores) e; contemporâneas ou retrospectivas. A pesquisa documental é integrada por diversas operações para análise de documentos, em busca de descobrir como e sob que circunstâncias sociais e econômicas podem estar relacionadas (RICHARDSON, 2017).

Por não se tratar de um objeto de análise de grande amplitude, em um segundo momento foi utilizado o método de entrevistas semiestruturadas com presidentes, vice-presidentes e secretários das gestões dos Coredes. De acordo com Gil (2019), a entrevista é a técnica na qual o pesquisador, frente ao entrevistado, formula as perguntas buscando obter dados pertinentes à pesquisa, sendo assim uma forma de interação social. No presente momento de pandemia da COVID-19, em virtude da restrição social e pela dificuldade de deslocamento a cada sede dos Coredes para encontros com dirigentes, as entrevistas foram realizadas via telefone ou videochamadas, como foi possível ao entrevistado. Na modalidade de entrevista semiestruturada o entrevistador tem condições de desenvolver a situação na direção que considerar adequada para explorar amplamente determinada questão, por ter perguntas abertas se assemelha a uma conversa informal (LAKATOS; MARCONI, 2019).

#### 4.2 UNIVERSO DE ESTUDO

O universo do presente estudo abarca as 28 unidades dos Coredes do estado do Rio Grande do Sul, os quais abrangem os 497 municípios do estado. O número de municípios integrantes varia em cada Corede já que os parâmetros de classificação dizem respeito a fatores econômicos, ambientais e sociais de cada região. Na Tabela 1, é explicitada a divisão dos Coredes, número de municípios, população no ano de 2019 e extensão territorial total em Km<sup>2</sup>, distribuídos em cada um deles (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Tabela 1 – Regiões funcionais de planejamento, municípios, população e extensão territorial por Corede.

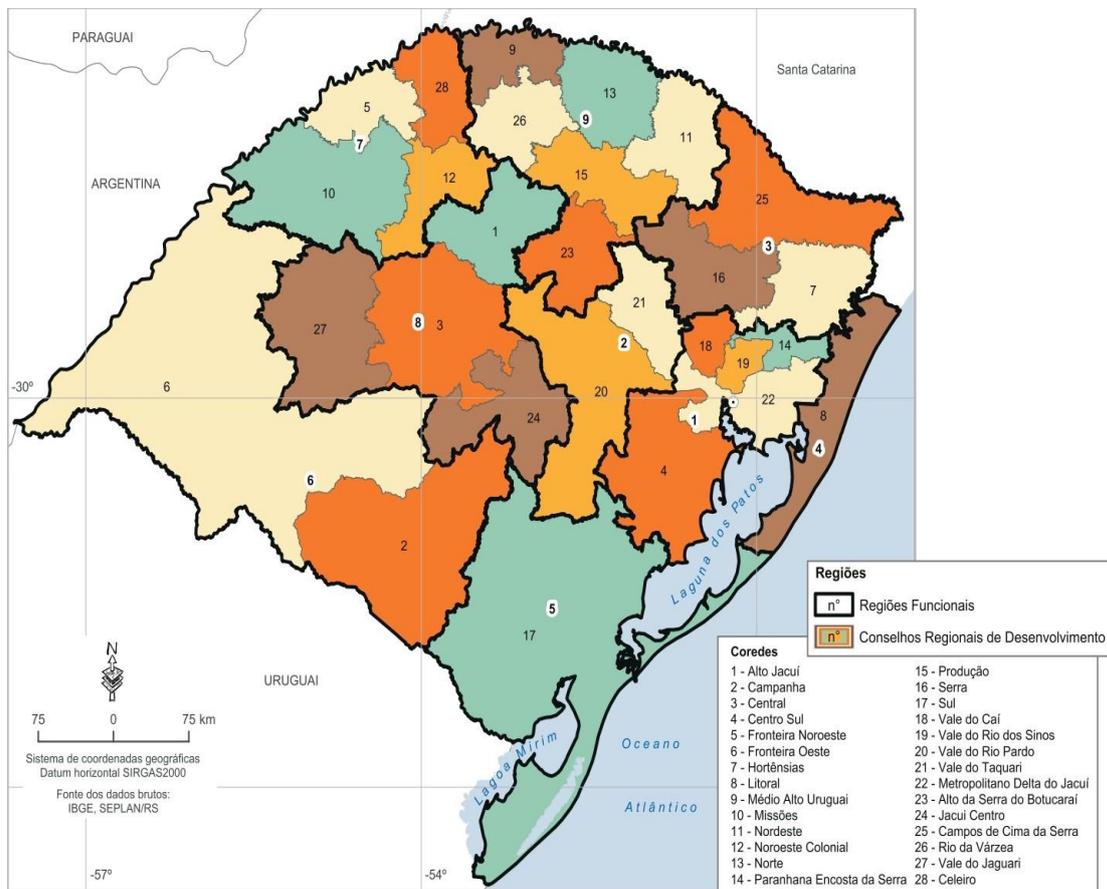
<b>Região Funcional</b>	<b>Corede</b>	<b>Municípios</b>	<b>População (2019)</b>	<b>Ext. Territorial em km<sup>2</sup></b>
RF1	1. Metropolitano do Delta Do Jacuí	10	2.541.882	5651,4
	2. Centro Sul	17	263.692	10.380,3
	3. Vale Do Caí	19	192.898	1.854,4
	4. Vale Do Rio dos Sinos	14	1.418.424	1.398,5
	5. Paranhana-Encosta Da Serra	10	225.339	1.732,8
RF2	6. Vale do Rio Pardo	23	438.800	13.171,7
	7. Vale do Taquari	36	375.366	4.826,4
RF3	8. Campos de Cima da Serra	10	104.077	10.400,2
	9. Hortênsias	7	145.008	6.257,6
	10. Serra	32	959.048	6.947,5
RF4	11. Litoral	21	354.204	7.115,8
RF5	12. Sul	22	868.033	34.938,2
RF6	13. Campanha	7	219.297	18.241,5
	14. Fronteira Oeste	13	511.510	46.237,1
RF7	15. Fronteira Noroeste	20	216.729	4689,0
	16. Missões	25	252.825	12.855,5
	17. Noroeste Colonial	11	183.436	5.168,0
	18. Celeiro	21	145.912	4.743,0
RF8	19. Alto Jacuí	14	159.902	6.893,8
	20. Central	19	409.542	12.395,9
	21. Jacuí-Centro	7	141.893	8.101,2
	22. Vale do Jaguari	9	113.724	11.254,1
RF9	23. Alto da Serra do Botucaraí	16	104.105	5.761,7
	24. Médio Alto Uruguai	22	154.955	4.200,3
	25. Nordeste	19	136.049	6.275,6
	26. Norte	32	232.321	6.364,2
	27. Produção	21	371.281	6.002,7
	28. Rio da Várzea	20	136.987	4.907,8

Fonte: FEE, 2019

Além da divisão por Coredes, foi também utilizada a divisão por Regiões Funcionais de Planejamento (RFs), a qual separa os 28 Coredes em 9 regiões. Essa nova divisão data do ano de 2015, quando o estudo RUMOS 2015 da Secretaria de Planejamento e Gestão,

apresentou um plano de desenvolvimento com estratégias, programas e ações a serem implementadas nos dez anos seguintes, pelo poder público com participação da iniciativa privada. Esta nova divisão foi realizada por meio de critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e avaliando variáveis relacionadas a identificação das polarizações de emprego, deslocamentos por tipo de transporte, hierarquia urbana, organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros. Atualmente, a regionalização dos Coredes e das RFs é utilizada tanto como referência para elaboração de diversos instrumentos de planejamento do estado como o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA), como também é amplamente utilizada em outros diagnósticos e estudos prospectivos (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019). Na Figura 3 é demonstrada a divisão do território do Rio Grande do Sul pelos Coredes e Regiões Funcionais.

Figura 3 – Coredes e Regiões Funcionais



Fonte: Pessoa (2017).

### 4.3 INSTRUMENTO E PLANO DE COLETA DE DADOS

Os dados coletados neste estudo foram divididos entre primários e secundários. Os dados primários foram reunidos via entrevista semiestruturada (Apêndice A), elaborada com base no estudo de Cançado (2020). Com o objetivo da realização de entrevistas com representantes do maior número de Coredes possível, foi feita tentativa de contato entre os meses de junho e dezembro de 2021 por meio de e-mails e telefones disponíveis nas páginas dos Coredes e a seguir por contatos repassados por membros de conselhos que já participavam da pesquisa. O retorno foi pouco satisfatório, algumas recusas por ocasião da pandemia de Covid-19 e pelo processo de consulta popular que já se iniciava tomando muito tempo dos responsáveis, além de ausências de resposta simplesmente. Por fim foram coletadas entrevistas com representantes de 8 Coredes das Regiões Funcionais 1, 2, 3, 7, 8 (2) e 9 (2), sendo 6 presidentes, um vice-presidente e um secretário, os representantes que cederam as entrevistas.

Os dados secundários deste estudo foram coletados por meio de *checklist* elaborado com base no estudo de Pires et al. (2013). Segundo Lakatos e Marconi (2019), quando se fala em dados secundários trabalha-se com informações pré-existent, que geralmente encontram-se dispersas e são natureza heterogênea sendo tratadas e analisadas pelo pesquisador. Estes dados foram extraídos por meio de pesquisa documental nos sítios dos referidos conselhos em busca do atingimento dos objetivos inicialmente estabelecidos. Para tanto foi aplicada uma análise documental buscando identificar fatores e práticas que fomentam a transparência pública no âmbito dos Coredes.

Nesse intuito a avaliação tomou por base o estudo de Pires et al. (2013), porém abordando questões que avaliam o favorecimento da transparência nos Coredes, visto que o estudo original tratava de sítios do governo municipal. Dessa forma se fez necessária a exclusão de 3 quesitos referentes a licitações, contratos e instrumento normativo que regulamente a LAI, temas sobre os quais os Coredes não atuam diretamente, foi ainda acrescido o quesito sobre medidas de incentivo à participação dos cidadãos junto ao Corede.

Com base nos dados coletados foi determinado assim um Índice de Transparência da Gestão dos Coredes (ITGC), tratando de quesitos referentes a informações gerais, definição de suas competências, informações financeiras e sobre despesas, opção de acompanhamento de programas e ações do referido conselho, entre outros. Conforme os autores, foram atribuídas notas entre 0 e 2 aos quesitos avaliados, onde 0 significa ausência do quesito, 1 cumprimento parcial e 2, cumprimento integral do quesito, conforme disposto no Quadro 2.

Quadro 2 – Quesitos de avaliação do ITGC nos sítios dos Coredes

(continua)

	<b>Quesitos de avaliação</b>
Q1	Indicação à Lei de Acesso à Informação
Q2	Indicação de meios para solicitação de informações
Q3	Serviço de Informações ao Cidadão – SIC
Q4	Informações sobre as suas competências
Q5	Informações sobre a estrutura organizacional
Q6	Indicação do endereço da unidade
Q7	Informações sobre os números de telefones da unidade
Q8	Informações sobre o horário de atendimento
Q9	Informações relativas a repasses ou transferências de recursos
Q10	Informações sobre as despesas realizadas
Q11	Dados gerais para acompanhamento de programas, ações e projetos.
Q12	Publicação “e "Respostas e Perguntas" mais frequentes (F.A.Q)
Q13	Ferramenta de pesquisa
Q14	Permissão para gravação de relatórios em formato eletrônico
Q15	Indicação da data da informação disponibilizada no sítio
Q16	Indicação que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com responsável pelo sítio
Q17	Medidas para facilitar o acesso às informações por parte de pessoas com deficiência.
Q18	Medidas de incentivo à participação dos cidadãos junto ao Corede.

Fonte: Adaptado Pires et al. (2013).

Os quesitos expostos no Quadro 2, trataram de artigos presentes na LAI, como os quesitos 2 e 3 que relatam o artigo 9º sobre serviço de informações ao cidadão (SIC), o qual determina a criação de serviço de informações ao cidadão para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, informar sobre a tramitação de documentos, além de protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

O artigo 8º abrangeu os quesitos de 4 a 14 tratando sobre as competências e estrutura organizacional do órgão, endereços, telefones e horários de atendimento ao público das unidades. Estes quesitos tratam dos registros de despesas, repasses ou transferências de recursos financeiros e dos dados gerais de acompanhamento de programas, ações, projetos e obras da unidade. O recurso de “questões frequentemente perguntadas” (FAQ - *Frequently Asked Questions*), correspondente às respostas das perguntas mais frequentes da sociedade, também é

contido no artigo 8º da LAI, assim como a ferramenta de pesquisa de conteúdo e a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos.

De forma resumida o Quadro 3 a seguir, demonstra as metodologias aplicadas para o alcance de cada objetivo proposto na pesquisa.

Quadro 3 – Resumo da realização da pesquisa

<b>Objetivo</b>	<b>Método</b>	<b>Fonte</b>	<b>Recursos</b>
Elencar as principais práticas de gestão desenvolvidas pelos Coredes que possibilitam a transparência pública.	Classificação dos Coredes em relação aos resultados obtidos.	ITGC e resultados obtidos nas entrevistas	Utilização de softwares ( <i>SPSS Statistics 20®</i> ) e ordenamento dos dados em <i>Excel 2019®</i>
Levantamento da situação da governança pública nos Coredes.	Pesquisa documental e coleta de dados.	Artigos relevantes, sítios dos Coredes e entrevistas semiestruturadas	Seleção de Informações e arquivamento em <i>PDF®</i> e <i>Word®</i>
Tratamento e Análise de Dados	Modelagem estatística	Instrumentos de coleta ( <i>checklist</i> e entrevista)	Utilização de softwares ( <i>SPSS Statistics 20®</i> )
Enumeração do grau de transparência dos Coredes.	Classificação dos Coredes em relação aos resultados obtidos.	Formulação do ITGC por meio dos resultados obtidos.	Utilização do software ( <i>SPSS Statistics 20®</i> ) e ordenamento dos dados em <i>Excel 2019®</i>
Verificar a relação da transparência com variáveis socioeconômicas.	Teste de <i>Kolmogorov-Smirnov</i> e correlações	Atlas socioeconômico do RS (Idese);	Utilização do software ( <i>SPSS</i> ) e ordenamento dos dados em <i>Excel 2019®</i>
Propor planos de ação para melhoria das práticas de governança nos Coredes	Apresentação de resultados da pesquisa realizada.	Dissertação concluída	Apresentação do trabalho com utilização de <i>Power Point 2019®</i>

Fonte: Elaborado pela autora.

Os resultados obtidos por meio dos procedimentos adotados na realização da pesquisa, conforme Quadro 3, serão disponibilizados futuramente aos representantes dos Coredes que assim desejarem, bem como os planos de ação propostos para melhoria das práticas de governança. Este estudo poderá servir de ponto inicial de futuras pesquisas, sejam elas acadêmicas ou por parte dos próprios Coredes, bem como de instrumento de melhoria na governança pública das unidades.

#### 4.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Para a realização da análise dos dados, inicialmente com os dados coletados pelo o instrumento baseado no estudo de Pires et al. (2013), foram realizadas análises de estatística

descritiva, testes de diferença de médias e testes de correlação. Segundo Guedes et al. (2005), a estatística descritiva concentra-se em descrever os dados, objetivando sintetizar uma série de valores de mesma natureza, possibilitando assim uma visão completa da variação desses valores, organizando e descrevendo-os tanto por meio de tabelas e gráficos como medidas descritivas.

Em um segundo momento, para a análise das entrevistas realizadas foi utilizada uma técnica de análise de conteúdo, que de acordo com Lakatos e Marconi (2019), é uma técnica voltada para o estudo das ideias e não das palavras somente, onde o conteúdo em questão é analisado com base em categorias sistemáticas, previamente determinadas, levando a resultados quantitativos. Os *softwares* empregados nos dois momentos foram Microsoft Excel e IBM SPSS *Statistics* 20®.

Conforme citado anteriormente foram atribuídos pontos a cada quesito avaliado, assim a comparação entre os Coredes se deu pelo número de pontos observados na aplicação do instrumento de coleta nos respectivos sítios. Em sequência, conforme Pires et al. (2013), foi efetuado o somatório da pontuação dos quesitos para cada unidade Corede, por meio da seguinte fórmula:

$$ITGC = \sum \text{da pontuação obtida por cada COREDE}$$

Onde:  $\sum$  é igual ao somatório da pontuação obtida por cada COREDE.

ITGC é o Índice de Transparência da Gestão nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Para realização de técnicas de correlação, foi utilizado o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) de cada região funcional de planejamento, na sua forma geral. O Idese considera um conjunto de indicadores divididos em três blocos: Educação, renda e saúde e disponibiliza estes dados por região funcional de desenvolvimento (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019). Com o auxílio do Software IBM SPSS *Statistics* 20® foi realizado o teste de normalidade dos dados, para tanto utilizou-se o teste de *Shapiro-Wilk*, a fim de verificar se os dados seguem uma distribuição normal, de acordo com Hair (2009), os dois testes mais utilizados são *Shapiro-Wilk* e *Kolmogorov-Smirnov*, que calculam o nível de significância em relação a uma distribuição normal.

Para análise comparativa das Regiões Funcionais de Desenvolvimento com o respectivo Idese, relativo ao ano de 2019, que são os dados mais recentes apresentados, foi necessário

calcular a média do ITGC dos Coredes de cada região, seguida do teste de *Shapiro-Wilk* que demonstrou coeficiente de significância de 0,09, não rejeitando assim a hipótese nula e levando a utilização do teste correlação de *Spearman*, embora a distribuição fosse normal, em razão do reduzido número de casos optou-se por *Spearman*, conforme também utilizou Ferreira (2014) que trabalhou apenas com 7 casos. De acordo com Dancey e Reidy (2018), valores, em módulo, até 0,399 podem ser considerados fracos, entre 0,400 e 0,699 moderados e a partir de 0,700 fortes, Na sequência foram analisados os dados obtidos por meio da análise de conteúdo das entrevistas aplicadas com membros dos conselhos e representantes ligados ao governo, de acordo com Bardin (2010), a análise de conteúdo deve ser conduzida de acordo com as seguintes etapas: Organização da análise – codificação – categorização – tratamento dos resultados, inferência e a interpretação dos resultados.

## 5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentadas a análise e discussão dos resultados obtidos a partir dos dados coletados no estudo, demonstrando os aspectos relativos aos Coredes como a Governança e a análises dos Índices de Transparência da Gestão nos Coredes, abordando o desempenho dos Conselhos frente a transparência. Ainda a apresentação das médias por Região Funcional de Planejamento, sendo abordado também o Idese de cada uma e se este possui relação com o índice de transparência dos Coredes.

### 5.1 GOVERNANÇA NOS COREDES

Grandes reformas na gestão pública marcaram o século XX, em decorrência, o século XXI iniciou com o debate sobre a governança pública, trazendo consigo a *accountability* e a transparência como elementos fortes (MARTINS et al., 2018). Correio e Correio (2019), apontam algumas práticas de governança percebidas no estudo da Administração Pública Federal Brasileira como definição e comunicação formal em papéis e responsabilidades, bem como acompanhamento e avaliação dos mesmos, comitês de gestão estratégica para tomada de decisões no que diz respeito a diretrizes, estratégias, políticas e acompanhamento da gestão institucional e ainda dispõem de código de ética formal instituído, além de divulgar e monitorar o seu cumprimento. Algumas das práticas observadas no estudo de Correio e Correio (2019) são apontadas também por Castro e Silva (2017), como estrutura e processos organizacionais, papéis e responsabilidade, competências e capacitação, avaliação de desempenho, remuneração, gestão estratégica, código de ética, transparência e prestação de contas, controle e auditoria interna e gestão financeira e orçamentária.

No que diz respeito à análise dos sítios dos Coredes por meio do *checklist*, foi possível analisar alguns quesitos que favorecem a governança, já que a mesma no aspecto público deve trazer garantia da correspondência com as expectativas coletivas, a promoção da participação cidadã e a adequada divulgação de informações (MELLO; OLIVEIRA; PINTO, 2017). A pontuação máxima no *checklist* era de 36 pontos, pois cada Corede poderia obter no máximo 2 pontos, no quadro 2 anteriormente apresentado é possível verificar cada um destes quesitos, a seguir alguns são comentados. O quesito 4 questionava sobre a presença de informações sobre as competências do Corede nos sítios, esta informação trás luz aos interessados pois consiste em informar a razão de existir deste conselho, esta obteve 28 pontos na pontuação geral das 28 unidades. Sobre as competências dos Coredes destaca-se a promoção da participação de todos

os segmentos da sociedade, a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional, a manutenção de espaço permanente de participação democrática, além da orientação e acompanhamento do desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1994).

O quesito 5 tratava da presença de informações sobre a estrutura organizacional do conselho no sítio, visando divulgar a estrutura e os membros do Corede e seu conselho fiscal à população, este quesito obteve pontuação geral de 24 pontos. O estudo de Lugoboni e Marques (2022), percebeu as ações de governança mais relacionadas aos mecanismos de estruturas organizacionais, gestão e processos, etc. enquanto as ações de sustentabilidade, por exemplo, estão mais relacionadas às questões sociais e mais explícitas na análise documental do que no cotidiano dos gestores. Infelizmente os quesitos 9 e 10 que tratavam de informações relativas a repasses ou transferências de recursos e sobre despesas realizadas obtiveram pontuação zero e 3 respectivamente, demonstrando que poucos ou nenhum Corede divulga essas informações, às quais cabe ressaltar, não são obrigatórias legalmente.

Outros quesitos não tão ligados à transparência e governança, obtiveram pontuação relativamente elevada, como indicação do endereço e telefone da unidade no sítio, obtendo entre 31 e 32 pontos, apesar de alta em comparação aos demais quesitos, essa pontuação poderia ser ainda melhor, visto que estas são informações básicas para acesso ao conselho. Em um panorama geral, a governança nos Coredes não é tão evidente nos quesitos do *checklist* aplicado, porém na visita aos sítios para aplicação do mesmo e na realização das entrevistas semiestruturadas foi possível levantar algumas práticas semelhantes as apontadas pelos autores em alguns dos Coredes como:

- a) publicação do quadro organizacional do conselho em seu sítio ou página com definição dos cargos;
- b) publicação de planos estratégicos para *download* em seu sítio ou página;
- c) competências do Corede expressas nos sítios ou páginas, porém não determinadas por cargo;
- d) presença de conselho fiscal para aprovação e apontamentos nas contas a serem prestadas ao GovRS;
- e) apresentação de balanços sintéticos das contas do Corede à população em reuniões ou assembleias buscando dar transparência à gestão.

Outras práticas apontadas pelos autores não foram percebidas nos Coredes, como capacitação, avaliação de desempenho e existência de código de ética. Remuneração também não entra em questão já que o Corede não dispõe de salário aos seus membros, sendo a atuação

voluntária. Com base na situação levantada e nos estudos de Castro e Silva (2017) e Correio e Correio (2019), seguem algumas práticas propostas para melhorias como:

- a) criação de um código de ética com noções, mesmo que básicas, de conduta e gestão de conflitos;
- b) descrição de processos, de forma a padronizá-los;
- c) descrição de cargos com funções e responsabilidades claramente definidas;
- d) especificação do número de membros, frequência, modo de reunião, e como as decisões são tomadas;
- e) criação ou atualização de mecanismos que viabilizem a participação social na governança e na tomada de decisão;
- f) desenvolvimento de um método de controle e avaliação, estipulando metas e verificando o que foi realizado tanto em busca do alcance à comunidade como na realização de planos e projetos ao final do ano ou da gestão vigente;
- g) publicação de relatórios de gestão simplificados, em linguagem clara e compreensível ao público em geral.

A governança para os Coredes se faz muito necessária pois torna-se uma forma de continuidade na gestão, a ausência de processos estabelecidos não facilita somente a corrupção como ocasiona a ruptura de procedimentos que poderiam auxiliar a transição entre as gestões e seguir sendo utilizados caso estejam favorecendo o conselho. Falta aos gestores a compreensão dos conselhos como espaços que ajudam a governar, oferecem mais *accountability* e trazem maior blindagem à corrupção na gestão por meio da transparência (REINECKE, 2021)

## 5.2 ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO NOS COREDES

Para levantamento dos Índice de Transparência dos Coredes (ITGC), foi realizada uma minuciosa busca por sítios ou páginas em rede social de cada um dos Coredes, na falta de localização foram contatadas via e-mail ou telefone, prefeituras de municípios pertencentes aos conselhos solicitando o endereço da página ou contato de algum responsável, mesmo assim não foi possível localizar sítio, página em rede social ou responsável de três Coredes: Central, Jacuí Centro e Noroeste Colonial. Na falta de dados destes três conselhos eles não foram excluídos da amostra, visto que a ausência de pontuação é relevante para o estudo pois demonstra falta de interesse ou desconhecimento referente à transparência pública. Nas páginas dos conselhos foi realizada análise de cada um dos quesitos dispostos no *checklist* tendo em mente que estes não

são de apresentação obrigatória por parte dos Coredes como é no caso de páginas de prefeituras e Câmaras de vereadores, entre outros.

Os Coredes devem prestar contas anualmente à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), estes conselhos recebem uma verba de manutenção do GovRS e tem um prazo limite para demonstrar à CAGE suas despesas, que devem ser realizadas em observância aos princípios da administração pública, conforme disposto no decreto estadual nº 54.572, de 14 de abril de 2019.

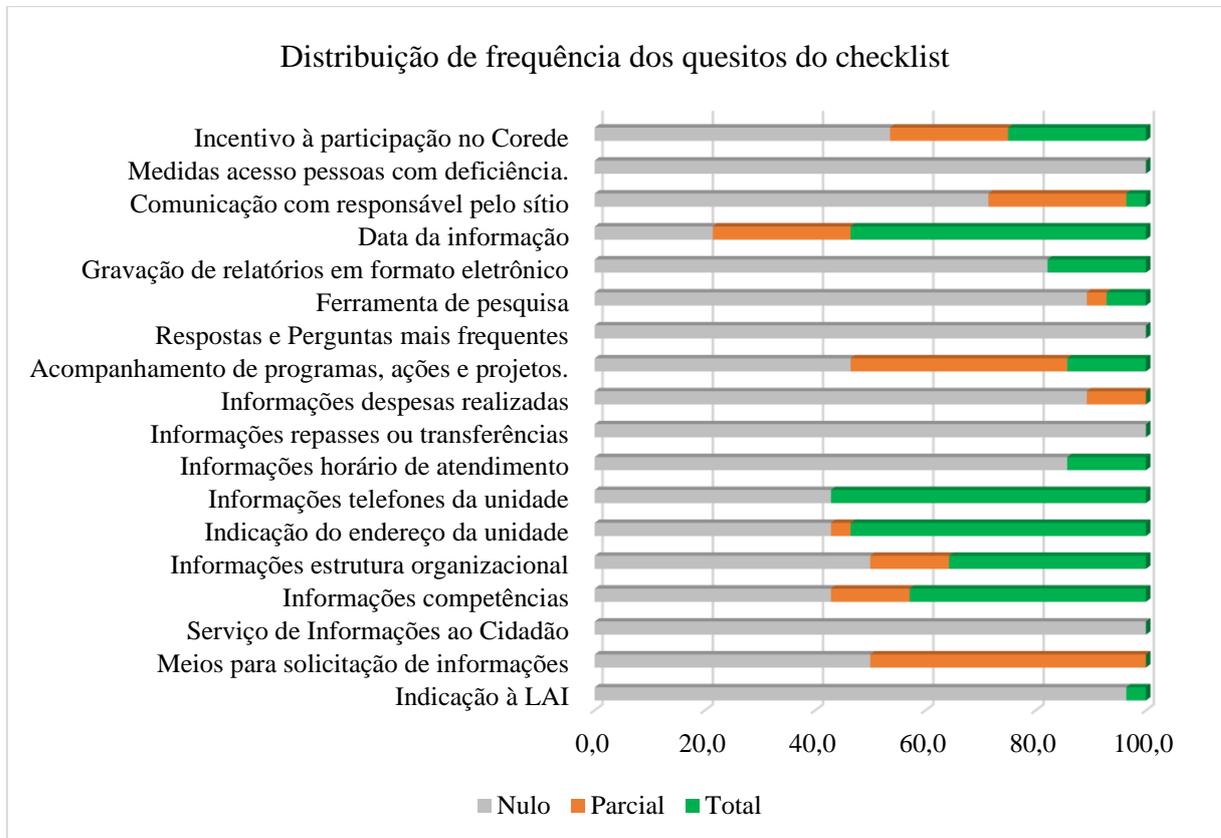
Art. 15. As despesas efetuadas pelos Coredes se pautarão pelos princípios da economicidade, impessoalidade, razoabilidade, moralidade e demais princípios da administração pública, sendo obrigatória a comprovação da adequação dos preços com os de mercado por meio de cotação de preços.

Art. 16. Caberá às entidades parceiras, conjuntamente com o Presidente do Coredes, a gerência dos recursos recebidos e sua prestação de contas, anualmente, junto à unidade orçamentária de origem, na forma das regulamentações expedidas pela CAGE.

Além deste recurso os Coredes recebem uma verba para a divulgação e realização do processo de Consulta Popular, onde o cidadão tem a oportunidade de votar projetos de interesse de sua região, e é na Consulta Popular que o Corede demonstra sua força, pois quem mais arrecada votos em seus projetos traz mais verba para sua região.

O gráfico 1 a seguir, apresenta a distribuição de frequência percebida nos quesitos do *checklist* aplicado nas páginas *online* dos 28 Coredes, onde a cor cinza apresenta a frequência de Coredes que não contemplaram o quesito mencionado, obtendo assim pontuação zero (nula), a cor laranja demonstra a frequência de conselhos que parcialmente contemplaram tal quesito, correspondendo a 1 ponto e representada pela cor verde, a frequência de Coredes que contemplaram totalmente o quesito, obtendo assim 2 pontos no mesmo.

Gráfico 1 – Distribuição de frequência dos quesitos do *checklist* contemplados pelos 28 Coredes



Fonte: Elaborado pela autora.

Por meio do Gráfico 1 é possível observar que diversos quesitos apresentaram frequência acima de 70% em pontuações nulas, como: Indicação à lei de acesso à informação, serviço de informações ao cidadão, informações sobre o horário de atendimento, informações relativas a repasses ou transferências de recursos, informações sobre as despesas realizadas, respostas e perguntas mais frequentes, ferramenta de pesquisa, permissão para gravação de relatórios em formato eletrônico, indicação que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com responsável pelo sítio e medidas para facilitar o acesso às informações por parte de pessoas com deficiência.

Já quesitos como indicação de meios para solicitação de informações, informações sobre suas competências, estrutura organizacional, indicação do endereço e números de telefones da unidade, dados gerais para acompanhamento de programas, ações e projetos foram contemplados parcial ou totalmente em pelo menos 50% dos conselhos. Ainda, o quesito medidas de incentivo à participação dos cidadãos junto ao Corede, obteve 46,4% de

contemplação parcial ou total dos conselhos. Esse déficit de espaço para solicitação de informações foi observado também por Raupp (2022), segundo o autor, em algumas prefeituras a tecnologia para promoção da transparência ainda não propõe o envio do pedido de informação, enquanto em outras a tecnologia existe é não utilizada, havendo ainda as que apresentam o campo de envio da solicitação, mas não a respondem.

Também tendo os dados coletados por meio do *checklist* aplicado nas páginas *online* dos 28 Coredes, pôde-se obter a média, desvio-padrão, índice máximo e mínimos alcançados conforme a Tabela 2 a seguir que apresenta a estatística descritiva do ITGC.

Tabela 2 – Estatística descritiva do ITGC

<b>Estatística descritiva</b>	<b>Valores</b>
Média	9,21
Desvio-padrão	7,06
Máximo	20
Mínimo	0

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir da Tabela 2, verifica-se que a média dos valores do ITGC alcançou 9,21, este significativamente distante do valor máximo observado nos Coredes que alcançou o valor de 22. Enquanto o índice mínimo observado mediante a análise do ITGC nos Coredes foi de 0, sendo apresentado ainda o valor de 7,06 como desvio-padrão nesta análise. O valor máximo possível a ser atingido no presente estudo era de 36, visto que o *checklist* contava com 18 quesitos podendo ser concedido até 2 pontos em cada 1, o maior índice alcançado foi 22 conforme Tabela 2. Para fins de comparação, Cruz et al. (2012), que trabalhou com os maiores municípios brasileiros percebeu um valor máximo do índice de transparência de 122, considerando que era 143 a pontuação máxima possível, já o município que apresentou o menor valor alcançou apenas 15 pontos, o estudo apresentou ainda a média de 66,10 e desvio-padrão de 23,91. Já Müller e Pinto (2022), se deteve aos 497 municípios Gaúchos e obteve uma média de 63,47, tendo um índice máximo no valor de 93,42 e índice mínimo de 35,53, apresentando desvio-padrão de 9,46. Na Tabela 3 se apresenta a pontuação atribuída à cada Corede de acordo com o ITGC e a posição dos Coredes em forma de *ranking* referente à pontuação.

Tabela 2 – Pontuação e posição no *ranking* ITGC

Nome	Pontuação	Posição no Ranking	Pontuação Relativa
Médio Alto Uruguai	20,00	1	0,56
Vale do Rio Pardo	20,00		0,56
Vale do Taquari	18,00	2	0,50
Vale Do Rio dos Sinos	17,00	3	0,47
Rio da Várzea	15,00	4	0,42
Serra	15,00		0,42
Celeiro	15,00		0,42
Norte	14,00	5	0,39
Alto da Serra do Botucaraí	14,00		0,39
Paranhana-Encosta Da Serra	14,00		0,39
Missões	12,00	6	0,33
Alto Jacuí	11,00	7	0,31
Sul	10,00	8	0,28
Vale do Jaguari	9,00	9	0,25
Litoral	7,00	10	0,19
Fronteira Oeste	6,00	11	0,17
Campanha	6,00		0,17
Campos de Cima da Serra	5,00	12	0,14
Hortênsias	4,00	13	0,11
Centro Sul	3,00	14	0,08
Fronteira Noroeste	2,00	15	0,06
Metropolitano do Delta Do Jacuí	2,00		0,06
Produção	1,00	16	0,03
Nordeste	1,00		0,03
Vale Do Caí	1,00		0,03
Noroeste Colonial	0	17	0,00
Central	0		0,00
Jacuí-Centro	0		0,00

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme Tabela 3, os conselhos que obtiveram os maiores índices de transparência foram os Corede Médio Alto Uruguai (Codemau) e Vale do Rio Pardo com 20,00 cada, o que

não é tão expressivo levando em consideração que a pontuação máxima no *checklist* aplicado era de 36,00. De acordo com Lisbinski e Bender Filho (2021), o Codemau, nos últimos anos teve bons números em participação popular, apresentando-se como uma das regiões com maior índice de participação eleitoral, o que pode contribuir para o fomento da transparência também no âmbito dos Coredes. Em segundo lugar o conselho Vale do Taquari com 18,00, deste pode-se destacar o município de Taquari o qual o estudo de Müller e Pinto (2022), aponta como um dos melhores índices de transparência municipal, também é interessante perceber a homogeneidade da RF2, visto que os 2 Coredes que formam seu território, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari, ocupam as posições 1 e 2 com pontuações muito próximas.

Em terceiro lugar o conselho do Vale do Rio dos Sinos (Consinos) com 17,00, consonante ao apontado pelo ITGC, Brocco et. al. (2018) e Müller e Pinto (2022), apontaram os municípios de Esteio e Nova Hartz, respectivamente, entre os mais bem colocados em termos de transparência municipal no RS, ambos membros do Consinos.

Em segmento, na quarta colocação do *ranking* os conselhos Rio da Várzea, Serra e Celeiro com 15,00, cabe lembrar que os conselhos Rio da Várzea e Celeiro são relativamente novos em relação aos demais, sendo criados em 2006 e 2008 respectivamente, demonstrando assim que a condição da transparência nos conselhos não diz respeito à antiguidade do mesmo. Cinco dos conselhos já citados, possuem vínculo com universidades, o que pode justificar o maior interesse e facilidade em divulgar a transparência e o trabalho do Corede propriamente, visto que podem contar com a estrutura e por vezes até com colaboradores disponibilizados pelas instituições de ensino superior. O conselho do Vale do Rio Pardo conta com o apoio da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, enquanto o Corede Vale do Taquari tem suporte da Universidade do Vale do Taquari – UNIVATES, o Corede Vale Rio dos Sinos conta com apoio da Universidade Feevale que disponibiliza uma colaboradora, proporciona espaço e estrutura para a sede do Corede com preço acessível, além de ceder parte da carga horária de um professor que atualmente desempenha o cargo de vice-presidente.

Na 4ª posição do *ranking* o Corede Rio da Várzea, confirmando atualmente o que demonstrou Tres e Fugalli (2016), que apontaram os municípios de seu território com administrações bastante comprometidas com a divulgação das informações públicas. Também recebendo apoio, mas dessa vez de uma universidade pública, o conselho da região do Rio da Várzea tem parceria com a Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, Campus Palmeira das Missões, por meio de um projeto de extensão atualmente em andamento. Ainda na 4ª posição do *ranking* tem-se o Corede Serra que é constantemente lembrado pela vocação turística embora também se destaque por outros atributos como formar um importante eixo de

concentração urbana e industrial com intenso fluxo diário de pessoas motivado pela localização central de empregos, infraestruturas de transporte e comunicações, além da presença de universidades. Como outros conselhos citados anteriormente, o Corede Serra recebe suporte da Universidade de Caxias do Sul (UCS) onde dispõe de espaço, colaboradores e apoio contábil. Já o Corede Celeiro não tem parceria com uma universidade, mas atua junto à Associação dos Municípios da Região do Celeiro (Amuceleiro) que foi fundada em 1970 e foi uma das principais responsáveis pela fundação do Corede da região agindo em paralelo desde sua criação (AMUCELEIRO, 2021).

A 5ª posição do *ranking* fica com os Corede Norte e Alto da Serra do Botucará, ambos pertencentes a RF9, apresentando alguma homogeneidade na transparência nos Coredes desta região, além do conselho Paranhana-Encosta da Serra da RF1, os três alcançando 14,00 cada. Embora o Corede Missões ocupe a 6ª colocação no ITGC, com 12,00, Santos e Visentini (2018), relataram certa resistência na divulgação das informações de seus municípios, o que atribuíram a traços patrimonialistas ainda presentes. Em contraponto, Franke et al. (2020), perceberam que dentre seus municípios, os de maior população e receita lideravam os índices de transparência, concluindo que a melhor condição financeira lhes dava mais oportunidade de investimento nessa área. Ainda cabe ressaltar que este conselho conta com o apoio da Universidade Regional Integrada (URI) Campus Santo Ângelo tendo sua sede junto à instituição.

A posição 7 foi ocupada pelo Corede Alto do Jacuí com 11,00, onde Berlt, Bender Filho e Tristão (2017), observaram situações discrepantes entre municípios de condições análogas, concluindo que as diferenças de população e arrecadação podem não ser determinantes no cumprimento das exigências legais. A sede do Corede Alto Jacuí se localiza no Campus da Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ), tendo ainda o apoio da mesma. A posição 8, com 10,00, é ocupada pelo Corede Sul, o qual representa o território total da RF 5, o destaque desta região é o Porto de Rio Grande, um dos maiores da América Latina, a região também possui grande potencial para a construção de plataformas e materiais relacionados à indústria de exploração de petróleo. Outro destaque desta região, ainda nos anos 80, foram os discursos expondo a realidade da Metade Sul por parte do deputado federal Irajá Andara Rodrigues que foram um dos determinantes para a criação dos Coredes (CARGNIN, 2011; HAMMES; RÖHRIG; CRISTÓFOLI, 2017).

Na posição 9 tem-se o Corede Vale do Jaguari pertencente a RF8 com 9,00, o mesmo tem sua sede no Campus da URI Santiago, embora seu Presidente e demais membros não possuam vínculo com a instituição e atuem mais no âmbito político. Este Corede foi criado em 2007 e reconhecido somente em 2008 pelo decreto nº 45.436, sendo assim desmembrado do

Corede Central, novamente demonstrando que a antiguidade do conselho não responde por seu nível de transparência. Seu maior município em extensão territorial é São Francisco de Assis e o que possui maior número de habitantes é o município de Santiago, em relação ao turismo o município de Mata apresenta grandes potencialidades (COREDE VALE DO JAGUARI, 2022). A posição 10 é ocupada pelo Corede Litoral, ou Litoral Norte, que obteve 7,00 no ITGC, este conselho, igualmente ao Corede Sul representa sozinho o território de uma região funcional, neste caso a RF4.

Na 11ª posição do *ranking* estão os Coredes Fronteira Oeste e Campanha que juntos representam todo o território da RF6, embora atinjam baixa pontuação no ITGC (6,00), Estes demonstram certa homogeneidade desta região frente a transparência apresentando pontuação igual no índice. O Corede Campanha conta com o apoio do Centro Universitário da Região da Campanha (URCAMP), possui seu sítio hospedado no portal da universidade bem como sua sede no Campus da mesma, o Corede Fronteira Oeste possui apenas página em rede social, pouco atualizada, contendo algumas postagens mais expressivas durante o período da consulta popular. As posições 12 e 13 pertencem aos Coredes Campos de Cima da Serra e Hortênsias, que formam a RF3 juntamente com o Corede Serra (4º colocação), mas diferente deste não possuem vínculo com universidade e na *Web*, apenas apresentam páginas em redes sociais com dados básicos de localização e contato.

O 14º colocado é o Corede Centro-Sul pertence a RF1, que possui um sitio bastante focado na divulgação da consulta popular, também parte da RF1, o conselho Fronteira Noroeste é o próximo do *ranking* na 15ª posição com apenas 2,00. O Corede Metropolitano do Delta do Jacuí, também alcançou apenas 2 pontos, obtendo juntamente com o Fronteira Noroeste a 15ª posição no ITGC, o que surpreende, levando em conta que tal Corede compreende a capital do Estado – Porto Alegre, bem como municípios de destaque como Triunfo muito conhecido por seu polo petroquímico, além disso, este Corede é o mais populoso e possui o maior PIB entre os Coredes (DUTRA et al., 2019).

Na 16ª posição, com apenas 1,00, aparecem os Coredes Nordeste e Produção ambos da região funcional 9, estes dois impressionam pela disparidade da pontuação em relação aos demais da mesma região, que figuram entre os 5 primeiros colocados do *ranking*. Esta situação vai de encontro à percebida por Müller e Pinto (2022), que observou que municípios do Rio Grande do Sul podem apresentar níveis de transparência significativamente diferentes, mesmo localizados em uma mesma região, apontando que a região na qual o município se localiza tende a não influenciar a prática de uma cultura de transparência. Também em 16º lugar com apenas 1,00 no ITGC, o Corede Vale do Caí pertencente a RF1, dos bem colocados Vale do

Rio dos Sinos (3º) e Paranhana Encosta da Serra (5º), apresenta baixa pontuação demonstrando heterogeneidade entre Coredes de mesma região novamente.

Os conselhos Noroeste Colonial da RF7 e; Central e Jacuí Centro ambos da RF8 não pontuaram, fechando o *ranking* na 17ª posição. O Corede Central também é uma surpresa pois sua sede tem endereço e Santa Maria, cidade de várias instituições de ensino superior, seria interessante uma parceria como já fazem outros Coredes, mas não foi localizado sitio ou página em rede social, como também não foi possível contato com dirigentes, igual situação com os outros dois Coredes que não pontuaram no *checklist*.

No que diz respeito às 9 regiões funcionais de desenvolvimento, a tabela 4 a seguir apresenta um *ranking* pelas médias dos Corede de cada RF, para tanto, a média dos índices de transparência da gestão dos Coredes foi denominada como uma nova variável chamada MITGC. No *ranking* da tabela 4 a RF mais bem colocada foi a RF2 e a média mais baixa entre as 9 regiões foi apresentada pela RF8, a seguir as médias comparadas com o Idese de cada região funcional.

### 5.3 COMPARATIVO DO ITGC COM O IDESE

Para compreensão do que impacta em cada Região Funcional de Desenvolvimento, neste tópico foi analisada a média do ITGC do Coredes de cada RF comparativamente ao Idese mais recentes (2019) da respectiva região. A missão dos Coredes está na construção de parcerias regionais por meio da articulação política dos interesses locais e uso de estratégias próprias de desenvolvimento para as regiões do Estado, com intuito de articular atores sociais, políticos e econômicos de cada região, colaborando na organização de segmentos, dando-lhes condições de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e criarem seu próprio modelo de desenvolvimento regional (GOULART, 2021).

O coeficiente resultante do teste de correlação da variável Idese com a variável MITGC foi 0,435, com nível de significância de 0,09, podendo assim inferir que a MITGC da região funcional tende a subir conforme o Idese da região também aumenta, com base no enunciado pelo autor, o coeficiente obtido pode ser considerado de correlação moderada entre as variáveis. Já os índices Idese podem ser classificados em três níveis de desenvolvimento: baixo (índices até 0,499), médio (entre 0,500 e 0,799) e alto (maiores que 0,800), assim conforme a Tabela 4 a seguir, que apresenta as Regiões Funcionais dispostas de acordo com a MITGC e a variável Idese, apenas a RF3 apresenta índice de desenvolvimento considerado alto, sendo todas as

demais obtendo índices médios de desenvolvimento (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Tabela 3 – MITGC por Região Funcional e variável Idese de cada uma

<b>Região</b>	<b>MITGC</b>	<b>Idese</b>
RF2	19,00	0,780
RF9	10,83	0,793
RF5	10,00	0,730
RF3	8,00	0,815
RF1	7,40	0,780
RF7	7,25	0,788
RF4	7,00	0,722
RF6	6,00	0,734
RF8	5,00	0,778

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados coletados e obtidos no IdeseVIS.

A região que obteve a melhor média dentre as 9 regiões funcionais no MITGC de acordo com a Tabela 4 foi a RF2 com 19,00, apesar do coeficiente de correlação apontar que ambas as variáveis aumentam na mesma direção, isso não se refletiu diretamente na comparação do Idese e da MITGC desta região, já que mesmo sendo a mais bem colocada referente à transparência, seu índice Idese é 0,780 se equivalendo apenas à 4<sup>a</sup> posição entre as regiões funcionais. É importante destacar que a MITGC da RF2 se apresenta mais de 8,00 à frente da segunda melhor nesta variável, demonstrando maior força referente à transparência nos Coredes desta região em relação as demais, em sequência, as diferenças são menores entre a MITGC das regiões.

Formada pelos Coredes Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo, esta região concentra 7% da população gaúcha sendo 68% deste percentual residente em área urbana. Territorialmente, a RF2 ocupa uma posição bastante favorável, estando situada entre as áreas metropolitanas de Porto Alegre e a cidade de Caxias do Sul. Seu Produto Interno Bruto (PIB) corresponde a 7% do estadual, sendo fortemente ligado ao cultivo e indústria fumageira com destaque ao município de Santa Cruz do Sul (Corede Vale do Rio Pardo). Sobre isso Arend et al. (2019), alerta sobre os riscos da dependência econômica desta região a um único produto, principalmente no caso do tabaco que vive um constante quadro de incertezas por questões

legais que permeiam a fabricação e distribuição de produtos derivados dele (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A segunda melhor região de acordo com a MITGC foi da RF9, a qual também apresenta o segundo melhor Idese (0,793), confirmando assim a correlação direta entre as variáveis. Localizada ao Norte do Rio Grande do Sul, esta RF comporta 10% da população do estado e como citado anteriormente engloba seis Coredes que apresentaram diferentes índices de transparência resultando na MITGC 10,83. De acordo com Spinelli e Mesquita (2020), esta RF sofre de baixa densidade demográfica em diversos de seus municípios de menor porte, e maior concentração em determinados polos como Passo Fundo (Corede Produção) e Erechim (Corede Norte). Os autores perceberam que Passo Fundo exerce um certo comando em toda a região, mas que outros municípios como Erechim, Frederico Westphalen e Lagoa Vermelha também geram atratividade, de maneira crescente, no que diz respeito a postos de trabalho e oportunidade de estudo.

A terceira melhor MITGC é da RF5, correspondendo a mesma pontuação alcançada pelo Corede Sul (10,00), o qual representa sozinho o território desta região. O Idese desta região é 0,730, equivalendo-se ao sétimo entre as nove regiões, novamente não correspondendo à correlação entre as variáveis. Os destaques dessa RF são os municípios de Pelotas e Rio Grande concentrando mais de 75% da produção regional, esta ainda é ponto de convergência pela presença do Porto do Rio Grande responsável pelo escoamento da maior parte das exportações do Estado (RIBAS et al.; 2021). Na sequência, a quarta melhor MITGC é da RF3 (8,00), que possui o melhor Idese entre as 9 regiões (0,815), Sobre as RFs 5 e 3, Tessaro e Massuquetti (2019), apontam a maior industrialização e a agricultura familiar do Conselho Serra, como motivos da maior distribuição de renda e consequentes melhores indicadores de desenvolvimento, enquanto no Conselho Sul, a concentração de renda ocasionada pelos grandes latifúndios e a indústria voltada às necessidades da agricultura de grande escala, ocasionam índices menores de desenvolvimento.

A região funcional 1 teve posições próximas no comparativo entre as variáveis, na MITGC obteve a 5ª posição e no Idese o equivalente a 4ª colocação entre as regiões igualmente a RF3 que também apresentou o índice 0,780, porém neste caso não destoando totalmente da correlação entre as variáveis como ocorre em outras regiões. Embora o PIB estadual concentre-se em aproximadamente 45% na RF 1, principalmente nos Coredes Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos, que dispõe da melhor estrutura média do Estado referente a desenvolvimento, emprego, rede urbana, infraestrutura de comunicações, acesso às universidades e centros de pesquisa, isso não se reflete no índice de desenvolvimento

socioeconômico da região, visto que é apenas a 4ª melhor pontuação (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A sexta posição na MITGC ficou com a RF7, que tem o 3º melhor Idese dentre as 9 regiões, novamente a correlação positiva se mostra inexistente com posições diferenciadas entre as variáveis. Esta RF é composta por 4 Coredes e com 77 municípios situados a noroeste do Estado na divisa com a Argentina, representando aproximadamente 10% do território gaúcho (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015). Rotta e Smolski (2020) apontam que entre os anos de 2007 e 2015, ocorreu uma elevação dos valores investidos em políticas sociais e, juntamente, o Idese dos municípios da RF-7, constatando-se a correlação positiva entre ambos elevando os números da região.

A RF4 apresenta a 7ª pior MITGC e o 8º pior Idese dentre as 9 regiões funcionais, as posições das variáveis se aproximam confirmando a correlação positiva anteriormente constatada. O Corede Litoral é o único da RF4 e apresenta o maior crescimento populacional do Estado, o que tem ocasionado muitas questões negativas como informalidade crescente no mercado de trabalho e problemas de habitação e saneamento, pois não obstante o crescimento populacional, a região ainda recebe fluxo intenso de visitantes que se destinam às praias de maneira sazonal, agravando ainda mais esses problemas. O interesse cada vez maior dos habitantes de regiões metropolitanas em mudar-se para o litoral após a aposentadoria, buscando um lugar tranquilo para obter lazer e qualidade de vida, é um dos motivos do acelerado crescimento populacional desta região. Apesar de movimentar o comércio local mesmo fora da época de verão, estes moradores, em geral aposentados, não representam força de trabalho para região e além desta migração de moradores idosos, os municípios rurais ainda sofrem o êxodo juvenil, com seus jovens indo para as grandes cidades em busca de estudo e oportunidades de trabalho, dessa forma, a população da região sofre um envelhecimento cada vez maior refletido em parte de seus indicadores (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015; BITENCOURT; DALTO, 2018).

A 8ª pior MITGC e o 6ª pior Idese é da RF6, a qual é formada pelos Coredes Campanha e Fronteira Oeste, totalizando 13 municípios, esta região é lembrada pelo município de Uruguaiana pertencente ao Corede Fronteira Oeste, que é o maior polo urbano regional, dispondo do porto seco rodoviário e ferroviário de fluxo direto com a Argentina. Essa região se caracteriza por grandes propriedades, baixa densidade demográfica e pouco desenvolvimento da indústria, o fato de ser uma região de fronteira infelizmente não favorece seu desenvolvimento, principalmente devido aos entraves burocráticos do Brasil com o Mercosul. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015; GOULART, 2021). Dutra et

al. (2019), apontam certo crescimento econômico no Corede Fronteira Oeste, este refletido no desenvolvimento da região, mas alertam que não é suficiente para minimizar as disparidades sociais percebidas, já que os autores perceberam ausência de relação entre a qualidade da gestão fiscal e o desenvolvimento.

A RF8 apresenta a pior pontuação na variável MITGC entre as 9 RFs, no Idese sua posição é a 6ª, referente à transparência, esta média baixa é justificada pela ausência de pontuação de dois Coredes que não apresentaram site ou página para a aplicação do *checklist*, são eles: Central e Jacuí Centro, os outros dois Coredes que compõem o território desta região são Alto Jacuí e Vale do Jaguari com pontuação entre 12 e 13 no *checklist*, mas prejudicados na média pelos outros 2 Coredes. Grande parte da produção econômica da RF8 tem origem na atividade agropecuária com destaque para a produção de soja, apresentando boa infraestrutura de transportes para escoamento de produção, com integração de modais. O município de Santa Maria, localizado no Corede Central, influencia ativamente a dinâmica de desenvolvimento territorial, pela sua posição centralizada no território gaúcho e localização junto às principais rodovias que conectam e integram as parcelas oeste-leste e norte-sul do território estadual. (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015; SILVEIRA; FACCIN; KRUG, 2021).

### 5.3 INFLUÊNCIA DA TRANSPARÊNCIA NOS COREDES

Neste tópico são apresentados os dados coletados nas entrevistas semiestruturadas realizadas com representantes dos Coredes, esta tinha como tema a influência da transparência nos Conselhos Regional de Desenvolvimento e encontra-se no Apêndice 1 deste estudo, as mesmas foram realizadas no período compreendido entre agosto e dezembro de 2021. Na Tabela 5 a seguir um breve resumo com cargos ocupados e o período em que os respondentes atuam junto ao Corede.

Tabela 4 – Cargo e período de atuação dos respondentes

<b>Variáveis</b>	<b>n° (8)</b>	<b>%</b>
<b>Cargo</b>		
Presidente	6	75,0
Vice-Presidente	1	12,5
Secretário	1	12,5
<b>Período de Atuação</b>		
5 anos	4	50,0
7 anos	2	25,0
12 anos	1	12,5
19 anos	1	12,5

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com a Tabela 5, a maioria dos respondentes ocupa atualmente o cargo de presidente do conselho em que atua (75%), sendo apenas um vice-presidente e um secretário os demais respondentes. No que diz respeito ao período de atuação, 50% dos respondentes alegou estar há 5 anos atuando frente ao Corede, todos os respondentes ressaltaram que no período o qual mencionaram foram atuantes em diferentes cargos. Chama atenção um respondente com 19 anos de atuação, principalmente levando em consideração que a criação dos Coredes tem aproximadamente 30 anos, dessa forma, acredita-se que não há muita rotatividade de membros, não havendo mudanças significativas de uma gestão para a seguinte, ao menos no que diz respeito aos membros dos Coredes que responderam à entrevista.

Para melhor análise, este tópico foi subdividido em três categorias analisando o que comentaram os respondentes, são elas: Transparência Pública, Participação e Consulta Popular e Dificuldades e Desafios enfrentados na Gestão dos Coredes.

### **5.3.1 Transparência**

Nesta subcategoria, os respondentes relatam como percebem a transparência tanto no sítio do conselho como no dia a dia do mesmo, através de ações desenvolvidas. Para Macedo et al. (2020), a transição para uma cultura de acesso à informação leva à uma cisão no sigilo que sempre limitou a gestão pública, assim, o estímulo à transparência não depende somente dos cidadãos e de órgãos fiscalizatórios, mas também da inserção destes valores por parte dos servidores públicos e governantes. A maior parte dos respondentes alega não existir menção à

Lei de Acesso à Informação em seus sítios, porém afirmam que buscam disponibilizar o máximo de informações em canais como redes sociais e grupos em aplicativos de mensagens além da mídia local, inclusive rádio, que ainda tem forte presença principalmente em municípios menores.

*“Não temos nada referente a Lei da Transparência em nossa página [...] Disponibilizamos informações atualizadas aos cidadãos através dos canais disponíveis [facebook e linha telefônica convencional], nas assembleias regionais e nas mídias, rádio e jornal de abrangência regional”. (Respondente 1)*

*“Nós estamos muito atrasados, a gente procura ser transparente, nas reuniões de diretoria, a gente dá muita entrevista nas mídias regionais, mas ainda não assumimos esse capítulo de ordem legal da transparência”. (Respondente 7)*

Semelhante ao que já vem buscando os Coredes ao se atualizar nas formas de comunicação, conforme declarado pelos respondentes, Carvalho (2021), aponta que ter um perfil atualizado nas redes sociais, servindo para promover não somente assuntos referentes à consulta popular, mas também divulgando entregas de projetos eleitos e boas práticas dos Coredes, pode trazer legitimidade à consulta e ao próprio Corede atraindo um maior interesse popular.

No que diz respeito à captação de recursos, de acordo com os respondentes, estes não passam pelo Corede, não sendo assim responsabilidade dos mesmos dar publicidade a estes, o conselho atua na consulta popular e, definidos os recursos e seus destinatários, estes são enviados do GovRS diretamente aos municípios aos quais serão destinados e estes sim prestam contas ao Estado, sendo o Corede instância intermediária da ação e depois atuando como fiscalizador, mesmo que informalmente, apenas visando a certeza da boa utilização do mesmo. Os respondentes ressaltam também que não consta dentre as atribuições do Corede a prestação de contas referentes à LAI ou fiscalização referente à transparência como bem prevê a lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994 que dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências, assim, os recursos recebidos diretamente pelos conselhos são apenas de manutenção de seu trabalho e para a realização do processo de consulta popular.

*“[...] são projetos decididos, votados, pelos 14 municípios [pertencentes ao Corede] e esse recurso não vem para o conselho [...] na verdade a gente só aprova a demanda, o projeto com o valor do recurso, e depois o estado e os municípios operam a execução e nós acompanhamos para que ocorra a execução, para que ele receba o recurso e use bem, mas a parte administrativa na verdade é o Estado repassando para o município que executa e presta conta direto ao Estado”. (Respondente 5)*

*“Não há nenhuma iniciativa referente a transparência, visto que não está no escopo de nossa missão tratar desse tema e sim, temáticas relacionadas ao desenvolvimento regional. [...] o Corede não é instância executora de projetos ou administração de recursos [...] é instância articuladora e não possui competência de fiscalização”.* (Respondente 6)

Referente a não obrigatoriedade de publicação, segundo Macedo et al (2020), apesar da transparência não ser restrita à elaboração de instrumentos normativos, o poder de coerção trazido pela lei é um importante fomento à transparência, visto que no Brasil as ações são geralmente pautadas por imposições legais. Ainda que não exista obrigatoriedade legal de publicação alguns representantes dos Coredes já se preocupam com isso e tem conhecimento das leis que permeiam o tema.

*“A página do Corede é [endereço do sitio] e nela há menção à Lei de Acesso à informação. [...] O Corede se preocupa em disponibilizar informações sobre repasses de recursos e despesas, não há disponibilidade de um espaço F.A.Q, mas a página apresenta ferramenta de pesquisa e download de relatórios eletrônicos”.* (Respondente 4)

*“[...] eu acredito muito nessa questão da transparência até porque tem a lei, a LAI de 2011, a própria lei das parcerias, o marco regulatório das organizações lei 1319 [...] que faz essa parceria e que o recurso tem que ser divulgado em sitio ou em página”.* (Respondente 7)

Não havendo obrigatoriedade de uma publicação direta dos Coredes no que diz respeito à transparência, isso não desobriga a necessidade de prestação de contas ao Estado referente aos recursos recebidos para sua manutenção, isso ocorre no portal da transparência do estado com aval da CAGE.

*“[...] esse recurso vem do Estado [verba de manutenção do Corede], [...] e toda despesa que a gente faz sempre é feita com três orçamento no mínimo e é lançada no Portal da Transparência do Estado [...] e todos têm acesso, ao que a gente recebe, o que a gente gasta, no que gasta e claro a gente tem plano de trabalho para gastar, tudo é lançado e a gente tem prazo para isso, 10 dias depois de emitir a nota já tem que estar no Portal da Transparência.* (Respondente 5)

*“[...] além da inserção das despesas no portal da transparência de Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul (FPE), apresentamos anualmente, em Assembleia Geral Regional do Corede [região do Corede], o balanço sintético das duas prestações de contas da instituição [verbas de manutenção e da consulta popular], tão logo a prestação de contas é encerrada, aprovada pela CAGE e fiscalizada pelo Conselho Fiscal”.* (Respondente 6)

### **5.3.2 Participação e Consulta Popular**

A participação da sociedade é fundamental para os processos decisórios no que diz respeito a implementação de políticas que busquem o desenvolvimento regional, local ou territorial, tendo em vista que alguém que viva a realidade do local poderá apontar com maior propriedade as reais necessidades que farão real diferença para a região, trazendo assim melhorias não só no aspecto financeiro como na qualidade de vida da população desta região. (ALLEBRANDT; RIBAS; KRÜGER, 2019). Sobre a participação e o acompanhamento da transparência e dos próprios Coredes por parte dos cidadãos, os entrevistados acreditam que ainda não exista uma cultura participativa e que a maior parte das pessoas que procuram informações se dê por quem tem um determinado nível de entendimento do tema, como membros de partidos políticos, do próprio governo municipal, participantes de instituições que debatam assuntos governamentais e de políticas públicas e estudantes de áreas afins.

*“[...] a democracia participativa não é uma prática que se efetiva de modo satisfatório no âmbito do Corede [região do Corede] [...]. O que se percebe é que os cidadãos e cidadãs veem o Corede como um meio para alcançar respostas muito imediatas no que diz respeito a serviços que os entes públicos deixam a desejar”.* (Respondente 1)

*“Entendo que percepção do papel do cidadão no acompanhamento da transparência é uma questão cultural na qual ainda precisamos avançar muito”.* (Respondente 2)

*“A participação no Corede é de pessoas qualificadas, [...] esses possuem um nível mais elevado de percepção da importância da transparência nas ações, acompanham, participam, opinam e ajudam a construir ações, mas a grande maioria da população, infelizmente, ainda não dá muita atenção a esta questão da transparência das ações dos órgãos públicos”.* (Respondente 3)

*“A participação do cidadão é razoável, porque a cultura de participação nestes processos e atividades ainda precisa evoluir muito. O cidadão sempre é chamado, convidado, no entanto a aderência nem sempre é expressiva”.* (Respondente 6)

*“Nosso povo aqui não tem essa cultura: Onde está sendo investido? Com que recurso é combustível? Alimentação? O povo mesmo não dá atenção, quem cuida é alguém que é do município e que quer ver, alguém que entende disso [...]”.* (Respondente 8)

Como citado pelos respondentes, faz falta uma cultura interessada e participativa, conforme Allebrandt, Ribas e Krüger (2019), são vários os meios de comunicação utilizados afim de informar a sociedade sobre os acontecimentos, porém, ainda há necessidade de uma educação participativa na população. Os respondentes comentam que a visibilidade dos Coredes precisa ser maior para chamar a atenção dos cidadãos e que isso depende dos Coredes, por isso buscam divulgar suas ações da melhor maneira possível e buscam ações de

chamamento para apresentá-lo à população, inclusive em parceria com universidades e outras instituições.

*“A fim de incentivar o cidadão a conhecer e participar do Corede, realizamos visitas aos agentes municipais e também realizamos entrevistas nas rádios pela região, falando do trabalho e da importância do Corede na discussão dos projetos regionais”. (Respondente 2)*

*“[...] tivemos uma experiência recente através de uma atividade conjunta realizada entre o Corede e a [Instituição de ensino parceira], em que, além de realizar ações de mídia para a Consulta Popular, os estudantes produziram vídeos institucionais explicando o que é o Corede [região do Corede], foi divulgada nas redes sociais da instituição”. (Respondente 6)*

*“A gente vai ter que pensar como alcançar o cidadão [...] e depende dos Coredes, não depende da sociedade [...]. A gente não conseguiu levar os Coredes para gerações mais novas, não existe uma estratégia, a gente está pensando, mas estamos longe de conseguir alguma coisa positiva”. (Respondente 7)*

*“[...] a gente busca todas as formas de dar essa publicidade, até porque a gente sabe a questão das leis e também o principal, para as pessoas saberem o que a gente faz, como a gente age [...]”. (Respondente 8)*

Apesar de representarem o desenvolvimento regional durante o ano todo, é no período da Consulta Popular que os Coredes ganham maior destaque, tendo inclusive uma verba do GovRS destinada exclusivamente a este processo. A partir do ano de 1998 o Estado do Rio Grande do Sul, por meio da promulgação da Lei nº 11.179, instituiu-se o processo de Consulta Popular no qual a população pode definir, diretamente, parte dos investimentos e serviços que estarão no orçamento do Estado (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021).

O processo de consulta popular é iniciado quando o GovRS define o montante de recursos destinados ao processo, os critérios de rateio e assim elabora o caderno de diretrizes para realização da consulta, em 2021/2022 o valor destinado foi de trinta milhões de reais. A seguir os Coredes realizam assembleias públicas afim de discutir os projetos de interesse regional, com isso eles elaboram a lista de investimentos, na sequência, em forma de cédula de votação, os projetos são submetidos à votação do povo gaúcho. Com os investimentos eleitos em cada uma das regiões o GovRS os aloca no orçamento do próximo exercício financeiro e no ano seguinte, o orçamento é executado e destina-se os recursos para a concretização dos investimentos eleitos repassando aos municípios responsáveis que posteriormente deverão prestar contas ao Estado (CARVALHO, 2021; GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Sobre a consulta popular os respondentes percebem que o Corede ganha destaque por meio dela, explicam que buscam incentivar a consulta até mesmo como forma de coibir a corrupção e despertar o interesse do público, pois sem um forte chamamento, este não busca saber do assunto e votar.

*“As atividades dos Coredes estão muito lincadas com a consulta popular, desse modo o maior incentivo à participação se dá durante este processo. [...] Como medida de combate à corrupção o Corede age incentivando a assunção da consulta popular como um espaço participativo e pedagógico”.* (Respondente 1)

*“[...] a gente tem nossas práticas de assembleias municipais, microrregionais e do Corede para viabilizar esta participação e uma ação delas é a consulta popular aonde tudo é construído decidido diretamente pela participação dos cidadãos”.* (Respondente 5)

*“[...] nos processos de votação da consulta popular, aquela coisa se a gente não for atrás das pessoas para votar, dificilmente elas vão vir até os pontos ou pegar o seu celular para fazer essa votação, isso é bem complicado”.* (Respondente 8)

Semelhante ao apontado pelos respondentes, Ortiz et al (2018), em seu estudo no Corede Missões inferiu que o contingente de eleitores cadastrados no Tribunal Regional Eleitoral – TRE é muito superior que o número de votantes na consulta popular. De maneira consonante ao levantado no estudo de Lisbinski e Bender Filho (2021) no Corede Médio Alto Uruguai, este apontou a percepção de uma redução do contingente de votantes no decorrer dos anos, a qual os autores atribuem por uma desmotivação por parte da população ao observar o Estado sofrendo dificuldades em honrar suas obrigações financeiras mesmo que em outras demandas. Ainda, em áreas predominantemente rurais, a mudança para votação 100% virtual em virtude da pandemia pode ter prejudicado muitos cidadãos acostumados a votar presencialmente, muitas vezes até em cédulas de papel (LISBINSKI; BENDER FILHO, 2021).

Essas situações podem se refletir nos demais Coredes e em enfrentamento a isso, os respondentes alegam que buscam, além da divulgação do processo e chamamento da população para votar na consulta popular, divulgar o que foi realizado ou adquirido com o recurso recebido, na tentativa de motivar o cidadão a seguir se interessando e apoiando os projetos.

*“A gente cobra muito dos nossos prefeitos, se ele comprou o carro com o recurso da consulta, colocar uma plaquinha lá dizendo que é da consulta popular, se fez uma obra no posto de saúde ou qualquer coisa assim, que ele coloque lá uma placa [...] para as pessoas verem que o voto delas dá resultado, o processo tá tão desacreditado, e aí a gente cobra bastante”.* (Respondente 8)

Em concordância com os respondentes, Ribas et al. (2021), concluem que a participação e a cidadania são processos contínuos, onde os espaços devem ser conquistados e ampliados pela população que de longa data não tem este costume em função do modelo político vigente no Brasil que prioriza o centralismo.

### 5.3.3 Dificuldades e desafios enfrentados na Gestão dos Coredes

Os conselhos municipais e regionais de desenvolvimento nasceram da vontade de abrir espaço à participação dos cidadãos nas decisões, foi no Governo Collares (1991 a 1994) que as ideias de participação popular foram inseridas por meio da criação de Conselhos Populares, que serviram de base para a criação dos Coredes (RIBAS et al., 2021).

Dentre as dificuldades e desafios apontados pelos respondentes está o atraso no recurso de manutenção que o GovRS envia aos Coredes, como já citado anteriormente, muitos utilizam o artifício de parcerias com universidades ou associações regionais visando uma melhor infraestrutura como comentado a seguir.

*“[...] estamos em agosto [2021] e o Governo do Estado ainda não repassou nada esse ano [referindo-se a verba disponibilizada anualmente para a manutenção do Corede], assim sobrevivemos graças a universidade que está nos sustentando, entendo que os demais Coredes, sem recursos, fiquem mais engessados, mas aqui a universidade nos salva. [...] Eu sou professor da universidade e tenho uma carga horária na qual a universidade me libera para trabalhar a gestão aqui junto ao Corede e nos disponibiliza inclusive a secretária [nome da secretária], que é uma funcionária da universidade, paga pela mesma e ela trabalha para o Corede”. (Respondente 5)*

Como observado no perfil dos respondentes, os Coredes os quais os membros cederam a entrevista para este estudo tem uma rotatividade relativamente baixa de participantes em seus cargos, no que diz respeito à sucessão, dois dos respondentes demonstraram desejo em se desligar, não por desinteresse, mas por não querer se apropriar da instituição, ambos também declararam certa dificuldade neste desafio.

*“Meu período acaba em 2023 [referindo-se ao término de sua gestão no Corede], porque acho que 6 anos [período que atuou junto ao Corede] já é um bom tempo para a gente não criar vícios, não se apropriar da instituição, deixá-la fluir mais. Para isso a gente precisa preparar a sucessão, por isso neste novo período [ano de 2022] eu vou desenvolver uma gestão bastante compartilhada, encontrando integrantes da diretoria dispostos a liderar alguns temas”. (Respondente 7)*

*“[...] na realidade ele [o Corede] vinha de muitos anos nas mãos das mesmas pessoas, e aí a gente se propôs a fazer um trabalho diferenciado de união, integração e valorização do Corede e da região, para que nós tivéssemos uma certa rotatividade*

*na instituição, porque o meu pensamento é que a gente não deve se apropriar dessas instituições, elas são entidades sociais da sociedade civil organizada, então tem que ter essa rotatividade [...]. Estou tentando uma sucessão, mas confesso que não está fácil, uma das coisas é porque envolve tempo”. (Respondente 8)*

No tocante à interação com os municípios integrantes dos Coredes, a maioria dos respondentes diz ter boas relações com os poderes executivo e legislativo, os tendo inclusive como fortes aliados. Apesar de grande parte dos membros e participantes nos Coredes serem vinculados aos governos municipais, o que é até estimulado por vezes, Borba e Oliveira (2020), apontam dificuldades de entendimento a respeito da função de cada participante e mazelas político-partidárias como fragilidades, os autores acreditam que o diálogo claro e a capacitação dos envolvidos pode contribuir no abrandamento da interferência política sem fundamento. Já os respondentes explicam que procuram reprimir quaisquer questões político-partidárias no âmbito das discussões dos conselhos afim de evitar conflitos e manter o ambiente democrático e participativo.

*“[...] o nosso Corede aqui tem uma prática da gestão anterior de não estimular os municípios a montar conselhos municipais, porque existe assim, na opinião de muitos os conselhos municipais são chamados “chapa branca” [que defendem apenas um lado no contexto político], então aqui o presidente anterior, ele não estimulou e eu segui nessa prática aí na consulta popular deste ano nós pedimos para cada prefeito indicar um representante da prefeitura para participar, mas eles não se sensibilizaram, não houve comprometimento, então assim a gente não consegue chegar no cidadão”. (Respondente 7)*

*“[...] a gente sempre pede que os presidentes de Comudes, que é o nosso elo de ligação dos Coredes nos municípios, sejam pessoas vinculadas a própria prefeitura porque facilita o deslocamento para reuniões, se ele já é um secretário, um assessor, ele pega o carro e vem para reunião. [...] nesse grupo da região [em um aplicativo de conversa] ideologias políticas ficam de lado, são cinco partidos que estão nos nossos municípios então é totalmente proibido falar sobre sigla partidária, [...] sobre esquerda, direita, isso tem que ser deixado de lado [...]”. (Respondente 8)*

Referente à pandemia de Covid-19 que instaurou uma situação caótica no mundo inteiro, obrigando a sociedade a alterar completamente suas práticas cotidianas, trazendo por exemplo, a necessidade de isolamento e distanciamento social, um dos respondentes apontou a dificuldade percebida, de acordo com ele, o distanciamento social imposto pela pandemia causou redução na participação da população junto ao Corede (BRINGMANN; GULLO; GAMBA; 2021).

*“O Corede contava com uma excelente participação da população em suas atividades municipais e regionais. Com a pandemia tivemos uma redução expressiva que precisa ser novamente trabalhada”. (Respondente 2)*

Um dos respondentes apontou como desafio alcançar o público mais jovem e explicou que o público interessado, em geral, são pessoas contemporâneas ao processo de criação dos Coredes.

*“[...] os Coredes completaram 30 anos, quem na época tinha 30 anos agora está com 60, quem tinha 40 está com 70, quem tinha 50 está com 80 anos, então você pega assim as pessoas de 60, 70, 80 anos, quantos por cento delas estão conectados nas mídias sociais? [...] a própria lei estadual que criou os Coredes precisa ser modificada para que eles consigam essa contemporaneidade e para que consigam efetivamente ter uma representatividade maior na sociedade, uma coisa que está no estatuto, outra coisa é a vida real, é bem diferente” (Respondente 7)*

Tal afirmação demonstra que a parceria com universidades, firmada por mais de dez dos 28 Coredes, apesar de fornecer suporte, como afirmaram os respondentes 5 e 6, talvez não traga consigo o interesse do público acadêmico que costuma ser formado em grande parte por jovens, visto que segundo os respondentes, a participação de pessoas de faixas etárias mais jovens é baixa em relação ao público contemporâneo à criação dos Coredes. Deve-se levar em conta que o RS vem sofrendo grandes mudanças em sua estrutura etária, gerando redução na proporção de crianças e jovens e uma ampliação na participação de adultos e idosos na composição de sua população. Ainda se fala em questões de êxodo das cidades de origem, principalmente por parte dos jovens, dificultando a sucessão na gestão de empresas familiares e propriedades rurais e em consequência despertando fraco interesse e participação em instituições que busquem o desenvolvimento regional (IBGE, 2010; BITENCOURT, 2018).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversos temas já foram restritos à determinadas camadas da população, tendo em vista a dificuldade de acesso, somente algumas pessoas mais ligadas à determinados assuntos tinham condições de obter informações sobre eles. Nos dias atuais, com a tecnologia avançando dia-a-dia, a globalização aproxima, por meio da internet, qualquer pessoa com acesso à esta, aos assuntos de seu interesse. Um exemplo são temas referentes a políticas e gastos públicos, que ficavam sob domínio da classe política, jornalística e aos estudiosos da área, atualmente, grande parte dos cidadãos pode ter acesso por meio da internet, mas para que as pessoas possam acessar é preciso publicar as informações, e é neste espaço que surge a necessidade da exigência da transparência pública.

A transparência pública teve seus primórdios na definição dos princípios da administração pública na CF de 1988, quando esta versou sobre o princípio da publicidade. Num contexto mais recente a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, trouxeram luz ao tema tornando-o mais acessível ao público em geral. Nem todos os órgãos ligados ao meio público tem obrigatoriedade em publicar informações de forma a ter um portal dedicado à transparência pública, contudo é notório a credibilidade despertada pela publicação destes em favor da instituição em questão.

No caso específico dos Conselhos de Desenvolvimento, sejam eles municipais ou regionais, estes últimos que foram o objeto deste estudo, não há uma exigência legal específica de publicação, exceto a prestação de contas ao TCE-RS por meio da CAGE. Nesse sentido, este estudo teve como objetivo geral compreender quais práticas aplicadas nos Coredes que possibilitam a transparência pública, contemplando este obteve-se como resultado a apresentação de algumas práticas associadas também à governança pública como a publicação de quadro organizacional dos conselhos em seus sítios e/ou página em rede social com a definição dos respectivos cargos, a publicação de planos estratégicos e disponibilidade destes para *download*. Nos sítios e/ou páginas também se verificou a presença da descrição das competências dos Coredes, embora esta não se apresente discriminada por cargo. Nas entrevistas semiestruturadas foi citada ainda a presença de conselhos fiscais responsáveis pela aprovação e apontamentos nas contas a serem prestadas ao TCE-RS, bem como a apresentação de balanços sintéticos das contas dos Coredes à população em reuniões e assembleias convocadas pelos mesmos.

No que diz respeito à enumeração dos Coredes com maiores e menores graus de transparência pública, visando promover um *ranking* do Índice de Transparência dos Coredes

conforme o *checklist* aplicado, os Coredes Médio Alto Uruguai (RF9) e Vale do Rio Pardo (RF2) ficaram em primeiro lugar com mesmo número de pontos, seguidos pelo Corede Vale do Taquari (RF2) em segundo lugar e Vale do Rio dos Sinos (RF1) em terceiro. Levando em consideração que o *checklist* aplicado proporcionava pontuação máxima de 36 pontos e que os três primeiros colocados tiveram entre 17 e 20 pontos, é possível inferir que a transparência pública ainda é pouco percebida no âmbito dos Coredes em geral e que isso não tem ligação com Coredes mais recentes ou mais antigos. Os últimos colocados no *ranking* segundo o ITGC, foram três conselhos os quais não foi possível localizar dados por motivos de inexistência de sítio ou página dedicados à sua divulgação, são eles: Corede Noroeste Colonial (RF7), Central (RF8) e Jacuí Centro (RF8), também não foi possível contato com membros dos mesmos para realização da entrevista semiestruturada. Mesmo com sítios ou páginas em redes sociais online, três conselhos obtiveram apenas um ponto no *checklist* ficando em penúltimo lugar no *ranking*, são eles: Corede Produção (RF9), Nordeste (RF9) e Vale do Caí (RF1).

Referente as Regiões Funcionais de Desenvolvimento, chamou atenção a disparidade entre Coredes de mesmas regiões, como o caso da RF9, na qual o Corede Médio Alto Uruguai lidera o *ranking* enquanto os Coredes Produção e Nordeste se apresentam em posições finais do *ranking*, da mesma forma a RF1 onde o Corede Vale do Rio dos Sinos obteve o 3º lugar enquanto o Vale do Caí se apresenta entre os últimos. Cabe destaque ainda para a equidade da RF2, formada por apenas dois Coredes os quais apresentaram pontuações bastante semelhantes ocupando posições iniciais no *ranking*, isso também se refletiu quando a comparação se deu pelas médias do ITGC por Coredes de cada Região Funcional de Desenvolvimento, a qual foi nomeada variável MITGC. A RF2 teve a maior pontuação entre as regiões apresentando uma média equivalente a quase o dobro da segunda colocada RF9. Quando foram comparados os índices Idese das regiões, a RF2 apresentou apenas o 4ª melhor, enquanto o melhor índice Idese entre as 9 regiões ficou a cargo da RF3 que obteve a 4ª melhor MITGC apenas. Dessa forma, pode-se inferir que um maior índice de transparência de determinada Região Funcional, apesar da correlação direta apontada nos testes realizados, não corresponde exatamente ao índice Idese desta, podendo este ser afetado por outros agentes locais.

No que diz respeito as influências da transparência nos Coredes, nas entrevistas semiestruturadas os respondentes reconhecem a ausência de espaço dedicado à transparência em seus sítios e ou páginas, mas alegam a não exigência legal desta publicidade já que os recursos conquistados, principalmente na Consulta Popular, são repassados aos municípios diretamente pelo GovRS. Sobre a participação popular, os entrevistados acreditam ser razoável, sendo mais notável sazonalmente no período dedicado à Consulta Popular, ainda atribuíram

uma maior queda nos níveis de participação à pandemia de Covid-19 instaurada no período da realização deste estudo, alegaram ainda que a busca geralmente parte de pessoas ligadas ao meio político, governamental ou estudiosos destes temas.

Sobre desafios e dificuldades enfrentadas na gestão dos Coredes, os entrevistados relataram o atraso no repasse da verba de manutenção anual e neste ponto pôde-se perceber que os conselhos apoiados por outras entidades, universidades, principalmente, desfrutaram de melhores infraestruturas de trabalho. Foi citada ainda a dificuldade de sucessão, visto que o serviço prestado no Corede é voluntário e exige tempo e atenção, por isso vê-se membros com grande período presente nos conselhos podendo causar assim uma espécie de apropriação e criação de rotinas próprias mesmo que involuntariamente. Os entrevistados ainda citaram a utilização dos conselhos como “palanques políticos” prejudicando a credibilidades destes quando pessoas se dedicam aos Coredes apenas visando interesse em se auto divulgar ou trazer atenção à sua ideologia política, o que os respondentes reprimem fortemente.

Nas entrevistas foi possível perceber também um forte sentimento de estagnação, existindo a vontade de modernizar os conselhos, mas isso está esbarrando na falta de verba e de interesse do público, principalmente dos mais jovens, mantendo assim a gestão nas mãos das mesmas pessoas, que por vezes já se sentem um pouco cansadas, não tendo mais tanta empolgação, mas permanecendo presentes para não abandonar e perder a representatividade já conquistada no decorrer dos anos em suas regiões. No que diz respeito à transparência analisada na maioria os Coredes, foi possível propor algumas melhorias como a criação de código de ética, descrição de processos e de cargos melhor definidos, formulação de mecanismos para a participação social, desenvolvimento de métodos de controle e avaliação, publicação de relatórios de gestão, entre outras possibilidades, algumas destas já utilizadas em alguns dos conselhos.

Referente a limitações deste estudo, percebeu-se a dificuldade de acesso e contato com dirigentes dos Coredes o que, como anteriormente citado, foi ainda mais prejudicado pela realização deste trabalho ter ocorrido durante o período de pandemia de Covid-19 que também impediu visitas ao Campus da UFSM pois a mesma se encontrava em regime de ensino remoto. As limitações geradas pela pandemia dificultaram coleta de dados, deixando muitas sedes de Coredes fechadas, três conselhos não tiveram sítios ou páginas localizados e muitos não responderam as solicitações de contato, da mesma forma impossibilitando a visita presencial, o que também acarretou certo atraso na finalização do trabalho.

Para a realização de novas pesquisas, seguindo o tema dos conselhos de desenvolvimento, um estudo semelhante ao presente sobre a transparência nos Comudes, um

estudo sobre o reflexo da parceria dos Coredes com universidades, um estudo sobre as diferenças na gestão de Coredes com gestores ligados à política e não vinculados à ela já que sabe-se há professores universitários e lideranças regionais dedicados a esta gestão, ainda um estudo do panorama dos Coredes após 30 anos de sua criação, suas mudanças em paralelo com as transformações percebidas pela sociedade seriam sugestões de estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R.; MONTEIRO, B. M. Do governo eletrônico à governança pública digital: muito por fazer (e ganhar) no Brasil. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 76, n. 06, p. 22-24, 2022.
- AGRAWAL, A.; KNOEBER, C. R. Firm performance and mechanisms to control agency problems between managers and shareholders. **Journal of financial and Quantitative Analysis**, v. 31, n. 3, p. 377-397, 1996.
- ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – UNISC. Santa Cruz do Sul, RS, 2010.
- ALLEBRANDT, S. L.; RIBAS, T. A. M.; POLLETO, L. F.; MALAQUIAS, J. F. Controle social do desenvolvimento regional na região do Corede Missões (Rio Grande do Sul), na perspectiva dos agentes públicos e atores sociais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 2, p. 38-69, jan., 2018.
- ALLEBRANDT, S. L.; RIBAS, T. A. M.; KRÜGER, R. F. Participação dos conselhos nos processos de discussão no controle social do desenvolvimento regional: O caso do Corede Missões e seus Comudes. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 6, p. 147-158, 2019.
- ÁLVAREZ, I.; DOMÍNGUEZ, L. R.; SÁNCHEZ, I.-M. G. Are determining factors of municipal E-government common to a worldwide municipal view? **Government Information Quarterly**, Amsterdam, v. 27, n. 4, p. 423-430, 2010.
- ANDRONICEANU, A. Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance. **Administrative si Management Public**, n. 36, p. 149-164, 2021.
- ANJOS FILHO, R. N. **Direito ao desenvolvimento**. Saraiva Educação SA, 2017.
- AREND, S. C.; DEPONTI, C. M.; SILVEIRA, R. L. L.; BRANDT, G. B.; SILVEIRA, R. C. E.; ZANCHI, V. Observando o desenvolvimento regional do Vale do Rio Pardo: notas sobre as dinâmicas econômicas recentes. **Barbarói**, n. 55, p. 234-257, 2019.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 54.572**, de 14 de abril de 2019. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2054.572.pdf>>. Acesso em 02 fev. 2022.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICIPIOS DA REGIAO DO CELEIRO – AMUCELEIRO, 2021, disponível em: <<http://www.amuceleiro.com.br/>>. Acesso em 30 set. 2021.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BATAGLIA, M. B.; FARRANHA, A. C. Controle social e acesso à informação: o papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção. **Interfaces Científicas-Direito**, v. 6, n. 3, p. 27-42, 2018.

BERGAMINI, J. C. L.; SOUZA, J. A. Governança no ambiente público: análise dos reflexos na administração pública. **Inclusão Social**, v. 14, n. 1, p. 43-55, 2022.

BERLT, C.; BENDER FILHO, R.; TRISTÃO, P. A.; Gastos Públicos: análise da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal no Corede Alto Jacuí. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 10, n. 1, p. 85-100, 2017.

BLANCHET, L. A.; AZOIA, V. T. A transparência na administração pública, o combate à corrupção e os impactos no desenvolvimento. **Revista do Direito**, v. 1, n. 51, p. 157-175, 2017.

BITENCOURT, L. R. **A reorganização socioeconômica e espacial da região do COREDE Produção/RS**. Tese (Doutorado em Geografia e Geociência) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2018

BITENCOURT, R. O. M.; DALTO, F. A. S. Envelhecimento Populacional no Conselho Regional de Desenvolvimento do Litoral/RS e as implicações para as políticas públicas. **Revista Desenvolvimento Socioeconômico em debate**. v. 4, n. 2, p. 5-17, 2018.

BORBA, E. L.; OLIVEIRA, D. R. Os consórcios intermunicipais: entre barreiras e potencialidades. **Revista do Direito Público**, v. 15, n. 2, p. 135-154, 2020.

BOTEGA, A. O.; SCHUMACHER, D. L.; PINTO, N. G. M. O portal da transparência como estratégia de governança pública: A percepção dos gestores da UFSM e do IFFARROUPILHA. **Revista de Gestão Pública**, v. 10, n. 2, p. 1-12, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**, Casa Civil, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. **Planalto**, Casa Civil, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que 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. **Planalto**, Casa Civil, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. **Tribunal de Contas da União**, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. **Planalto**, Casa Civil, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Planalto**, Casa Civil, Brasília, DF, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, p. 237-265, 2016.

BRINGMANN, D. R.; GULLO, M. C. R.; GAMBA, T. O. A influência da pandemia de COVID-19 nos atendimentos odontológicos na região Coredes Serra, Hortênsias e Litoral do RS. **DOXA: Revista Brasileira de Psicologia e Educação**, v. 22, n. 00, p. 1-13, 2021.

BROCCO, C.; GRANDO, T.; MARTINS, V. Q.; JUNIOR, A. C. B.; CORRÊA, S. Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. **Revista Ambiente Contábil**, v. 10, n. 1, p. 139-159, 2018.

BUGS, J. C. **Os Coredes e a agenda governamental: uma análise das mudanças do programa dos Coredes nos governos estaduais do Rio Grande do Sul – 1991-2014**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, 2017.

CAMPOS, L. A.; BALLERINI, A. P.; GALHARDI, A. C. O Conflito de Agência nos Conselhos Municipais: Uma análise à luz das Transformações Organizacionais. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 11, p. 102490-102501, 2021.

CANÇADO, J. P. G. **A Parceria para Governo Aberto (OGP) e a participação social na prevenção e no combate à corrupção: transparência e controle social como elementos fundamentais**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2020.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, marcas e repercussões territoriais**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2011.

CARGNIN, A. P. Desafios para o planejamento e o desenvolvimento territorial no Estado do Rio Grande do Sul. **Geographia Meridionalis**, v. 2, n. 2, p. 214-233, 2016.

CARVALHO, L. **A colaboração dos conselhos regionais de desenvolvimento para a realização da consulta popular: uma análise configuracional de desempenho**. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, SP, 2021.

CARVALHO, M. F. V.; SOARES, J. L.; PIMENTA, D. P. Gestão de organizações contábeis brasileiras: uma investigação entre a adoção dos princípios da governança corporativa e a aprendizagem organizacional. **CAFI**, v. 4, n. 1, p. 3-22, 2021.

CASTRO, L. R. Transparencia, una noción extensiva con diferentes implicaciones prácticas. **Revista española de la transparencia**, n. 14, p. 159-180, 2022.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Revista Espacios**, v. 38, n. 17, p. 26-48, 2017.

CHAVES, C. C.; FLACH, F. O impacto da Lei de Acesso à Informação nos municípios da região do Vale do Rio dos Sinos: análise dos indicadores de transparência do TCE-RS. **Portal TCE-RS Artigos**, p. 1-23, 2018. Disponível em:

<[https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/escola/biblioteca/artigos/impacto\\_lai.pdf](https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/escola/biblioteca/artigos/impacto_lai.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2020.

CORREIO, M. N. O. P.; CORREIO, O. V. O. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, p. 1 - 16, 2019.

COUTINHO, D. R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. Saraiva Educação SA, 2017.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA; L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev., 2012.

DANCEY, C.; REIDY, J. **Estatística sem matemática para psicologia**, 7ª edição. Porto Alegre: Penso Editora, 2018.

DEVIDES, J. E. C.; SILVEIRA, D. B. O accountability, a transparência pública e o direito humano ao desenvolvimento. **Direito e Desenvolvimento**, v. 8, n. 1, p. 163-178, 2017.

DIAS, R. **Gestão pública: aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.

DUTRA, V.; MARSCHNER, P. F.; SCHWAAB, K. S.; MORAES, B. M. M.; CERETTA, P. S. Determinantes do desenvolvimento regional: uma análise do Corede Fronteira Oeste utilizando dados em painel. **Revista Estratégia e Desenvolvimento**, v. 3, n. 1, p. 75-94, 2019.

ESPÍNOLA, D. Para que (m) serve a governança pública? Uma análise a partir da implementação da política de governança na Funasa. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 158-164, 2022.

FENNER, V. U., SCHEID, L. L., VISENTINI, M. S.; ROTTA, E. Fatores associados à transparência pública municipal: um estudo regional no Rio Grande do Sul. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 9, p. 683-707, 2019.

FERREIRA, G. G. P. S. Tillandsia Usneoides (L.) como ferramenta de monitoramento de poluição atmosférica para metais-traço nos municípios de Campinas e Paulínia, estado de São Paulo, SP, Brasil. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, p. 254-272, 2014.

FONTES FILHO, J. R.; ALVES, C. F. Mecanismos de controle na governança corporativa das empresas estatais: uma comparação entre Brasil e Portugal. **Cadernos Ebape. Br**, v. 16, n. 1, p. 2-13, 2018.

FORTINI, C.; SHERMAM, A. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Interesse Público-IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44, 2017.

FRAGA, L. dos S.; MEDEIROS, A. P. de; VIEIRA, K. M.; BENDER FILHO, R. Transparência da gestão pública: Análise em pequenos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 20, p. 255-272, jan./dez., 2019.

FRANCO, L. M. G. et al. Nível de divulgação eletrônica da contabilidade pública dos municípios do Paraná no ambiente da Internet. **Revista de Ciências da Administração**, v. 16, n. 38, p. 140-153, 2014.

FRANKE, L. L. M.; VISENTINI, M. S.; SÖTHE, A.; SANTOS, M. A transparência pública nos municípios integrantes do Corede/Missões-RS e sua relação com os indicadores socioeconômicos. **Práticas de Administração Pública**, v. 4, n. 1, p. 40-62, 2020.

FREITAS, C. S. Inovações Democráticas Digitais para Transparência Governamental na América Latina e Caribe: Possibilidades e Desafios. **Comunicação & Inovação**, v. 22, n. 48, p. 80-96, 2021.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **Coredes**, 2019. Disponível em: <<https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/COREDEs/>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**, 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, P. J. A. O papel dos cidadãos no desempenho da nova administração pública. **Proelium**, Série VII, n.º 1, p. 143-167, 2018.

GOMES, A. R. V.; MELLO, G. R. Desempenho econômico e financeiro e governança corporativa. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, v. 9, n. 1, p. 81-101, 2022.

GOULART, L. A. **A governança do planejamento regional da fronteira oeste a partir da participação popular**: um estudo sobre os atores do plano estratégico de desenvolvimento 2015-2030. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Pampa, São Borja, RS, 2021.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 10.283**, de 17 de outubro de 1994. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12666](http://www.al.rs.gov.br/legis/m010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666)>. Acesso em 20 nov. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. 4. Ed. Porto Alegre, 2019 Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-COREDEs/>>. Acesso em 17 nov. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Consulta Popular**. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2021 Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/consulta-popular>>. Acesso em 07 fev. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Perfis Socioeconômicos**. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2015 Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/perfis-regionais>> Acesso em 21 jan. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **IdeseVis**. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Economia e Estatística, 2020. Disponível em: <<http://visualiza.dee.planejamento.rs.gov.br/Idese/>>. Acesso em 04 abr. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Governança e Gestão Estratégica - SGGE. **Coredes**, 2016. Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/28-regioes>>. Acesso em 17 nov. 2020.

GUEDES, T. A.; ACORSI, C. R. L.; MARTINS, A. B. T.; JANEIRO, V. **Estatística descritiva**. Projeto de ensino – Aprender fazendo estatística. 2005. Disponível em: <[http://www.each.usp.br/rvicente/Guedes\\_et al\\_Estatistica\\_Descritiva](http://www.each.usp.br/rvicente/Guedes_et al_Estatistica_Descritiva)>. Acesso em: 25 mar. 2021.

HAMMES, I. M.; RÖHRIG, G.; CRISTÓFOLI, M. A. **Plano estratégico de desenvolvimento do Rio Grande do Sul 2015-2030**: perspectivas estratégicas das Regiões Funcionais / Lajeado: Ed. da Univates, 2017.

HAIR JR., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471 p.

HAYASHI, J. I. **Governança corporativa e responsabilidade social**: um estudo de avaliação da participação dos conselhos de administração no grau de responsabilidade social das empresas. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão para Competitividade) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, 2020.

HEDLUND, P. R.; ZALUSKI, F. C.; SIQUEIRA, C. S.; SILVA, P. R.; BRIZOLLA, M. M. B.; GOMES, C. M.; MUELLER, A. A. A Relação entre Governança Corporativa e Teoria da Agência no Gerenciamento de Conflitos. **Gestão e Sociedade**, v. 15, n. 41, p. 4144-4162, 2021.

HOOD, C; HEALD, D. **Transparency**: The key to better governance?. v. 135. Oxford University Press for The British Academy, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IBGE: **idades@: Todas as cidades: RS**. Disponível em: <<https://idades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 27 dez. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015. 108p.

JIA, N.; HUANG, K. G.; ZHANG, C. M. Public governance, corporate governance, and firm innovation: An examination of state-owned enterprises. **Academy of Management Journal**, v. 62, n. 1, p. 220-247, 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de Pesquisa**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- LISBINSKI, F. C.; BENDER FILHO, R. Uma análise da consulta popular no Corede Medio Alto Uruguai (Codemau). **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 49, p. 158-188, 2021.
- LOPES, G. B.; VALADARES, J. L.; AZEVEDO, R. R. D.; DINIZ, R. S. Determinantes da Transparência Municipal em Minas Gerais: Análise com Base na Lei de Acesso à Informação. **Pensar Contábil**, v. 22, n. 79, p. 39-49, 2021.
- LÓPEZ, M. A. P.; DIAS, T. F.; NEBOT, C. As Trajetórias Modernizadoras da Administração Pública: Brasil e Espanha. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 5, n. 3, p. 251-272, 2020.
- LUGOBONI, L. F.; MARQUES, M. Governança Pública e Sustentabilidade em Instituições de Ensino. **Revista Gestão Organizacional**, v. 15, n. 2, p. 64-83, 2022.
- LUCIANO, E. M.; WIEDENHOFT, G. C.; SANTOS, F. P. Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões estruturais e culturais ou falta de estratégia e governança? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 282-291, out/dez. 2018.
- MACEDO, S. V.; VALADARES, L. J.; RIBEIRO FILHO, W. F.; SILVA JÚNIOR, A. C.; Transparência local: Implicações da Lei de Acesso à Informação em municípios mineiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 2, p. 100-117, 2020.
- MACHADO, J. A. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 1, p. 57-84, jan./mar., 2018.
- MARTINS, V. A.; JUNIOR, J. J.; ENCISO, L. F. Conflitos de agência, Governança Corporativa e o serviço público brasileiro: um ensaio teórico. **Revista de Governança Corporativa**, v. 5, n.1, art.1, p. 1-30, 2018.
- MARTINS, S.; TEIXEIRA, M. A C.; NEBOT, P. C.; LÓPEZ, M. A. P. Transparência, Accountability e Governança Pública. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, p. 226–227, 2018.
- MELO, D. A. **Transparência da informação pública: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras**. 2019. 128p. Dissertação (Pós-Graduação em Administração Pública) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, 2019.
- MELLO, J. G.; OLIVEIRA, P. A.; PINTO, N. G. M. Governança pública: uma análise das publicações mundiais entre os anos de 2006 e 2015. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, Brasil, p. 1-22, maio, 2017.
- MICHENER, G; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

MORRONE, Henrique. Análise da economia do Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul do Rio Grande do Sul (Corede Sul) por meio da estimação de uma matriz de insumo-produto. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, v. 23, n. 49, p. 296-311, 2017.

MUDA, I., MAULANA, W., SAKTI SIREGAR, H.; INDRA, N. The analysis of effects of good corporate governance on earnings management in Indonesia with panel data approach. **Iranian Economic Review**, v. 22, n. 2, p. 599-625, 2018.

MÜLLER, R. **Project Governance**. 1ª ed. Londres: Routledge, 2017.

MÜLLER, A. P.; PINTO, N. G. M., Transparency in the Municipal Public Management: An Evaluation of Rio Grande do Sul State's Municipalities. **International Journal of Business Administration**. v. 13, n. 1, p. 1-14, 2022.

MUÑOZ, L. A; BOLIVAR, M. P. R.; HERNANDEZ, A. M. L. Transparency in governments: a meta-analytic review of incentives for digital versus hard-copy public financial disclosures. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 5, p. 550-573, 2017.

NIKIFOROVA, A.; MCBRIDE, K. Open government data portal usability: A user-centred usability analysis of 41 open government data portals. **Telematics and Informatics**, v. 58, p. 1-23, 2021.

OLIVEIRA, A. B., FLÔRES, F. D., & PINTO, N. G. M. Transparência e accountability: uma análise das Universidades Federais do Rio Grande do Sul à luz dos princípios de governança da administração pública federal. **REUNIR Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 10, n. 2, p. 12-22, 2020.

OLIVEIRA, G B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba.v.5, n.2, p.41-48, maio/ago. 2002.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**. 2015. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015\\_9789264244160-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en)>. Acesso em: 16 fev. 2021.

ORTIZ, A. C. D. S. **Informações geradas pela contabilidade de gestão como mecanismo de minimização de conflitos de agência na administração pública**. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade do Vale dos Sinos. Porto Alegre, RS, 2021.

ORTIZ, L. C. V.; JULIANI, L. I.; SEIBERT, R. M.; SILVEIRA, J. S. T. Participação dos cidadãos na consulta popular: determinantes no Corede Missões-RS, Brasil. **Revista de Contabilidade Dom Alberto**, v. 7, n. 13, p. 24-46, 2018.

OSORIO-SANABRIA, M. A.; BARRETO-GRANADA, P. L. Transparencia pública: análisis de su evolución y aportes para el desarrollo del gobierno abierto. **Innovar**, v. 32, n. 84, p. 17-34, 2022.

PAINES, A. T.; AGUIAR, M. R. V.; PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a IFAC: uma análise dos Institutos Federais da região Sul do Brasil. **Nucleus**, n. 1, v. 15, p. 351-366, 2018.

PESSOA, M. L. **Atlas FEE**. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: <<http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

PEGORARO, D.; VIEIRA, K. M. Transparência no Instituto Federal do Rio Grande do Sul: uma análise sob a óptica dos diferentes Stakeholders. **Diálogo e debates sobre administração pública no Brasil**. Editora Atena. p. 70-83, 2020.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PIRES, A. M.; SCHERER, F. L.; SANTOS, M. B. dos; CARPES, A. de M. Transparência da gestão pública municipal: Um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/RS. **Revista Estudos do CEPE**, n. 38, p. 131-160, jul./dez., 2013.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: PNUD/IPEA/FJP, 2013. 96p. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/Atlas%20dos%20Municipios/undp-br-idhm-brasileiro-atlas-2013-min.pdf?download>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

PODGER, A. Enduring challenges and new developments in public human resource management: Australia as an example of international experience. **Review of Public Personnel Administration**, v. 37, n. 1, p. 108-128, 2017.

POHL, H. H. BESCHORNER, C. E., COUTO, A. N., LENHARD, T. H., & SANTOS, P. R. D. Qualidade de vida: impactos de um programa de promoção da saúde do setor de saúde suplementar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 26, p. 3599-3607, 2021.

RAUPP, F. M. A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 20-32, 2022.

RAZALI, N. M., & WAH, Y. B. Power comparisons of shapiro-wilk, kolmogorov-smirnov, lilliefors and anderson-darling tests. **Journal of statistical modeling and analytics**, v. 2, n. 1, p. 21-33, 2011.

REINECKE, L. F. G. **Índice de transparência de conselhos municipais (ITCM)**: Uma proposta construída a partir da literatura, legislação e especialistas. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2021.

REIS, A. D. O.; SEDIYAMA, G. A.; CASTRO, E. L. Abordagens sobre a transparência em estudos de administração pública no Brasil. **Nucleus**, v. 14, n. 2, p. 35-46, 2017.

RIBAS, T. A. M., ALLEBRANDT, S. L., STASIAK, P. H. S., & POLLETO, L. F. Controle social, participação e desenvolvimento: as experiências dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul. **Colóquio - Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 2, p. 52-72, 2021.

RIBEIRO FILHO, W. F.; VALADARES, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences**, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017.

RIBEIRO NETO, M., CAVALCANTI, A. G. C., CABRAL, E. C., & SOUZA, N. E. M. M. Indicador de governança corporativa como instrumento de avaliação da política pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 15, p. 71-78, 2018.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social - Métodos e Técnicas**, 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2017.

ROCHA, R. O.; LUFT, M. C. M. S.; OLAVE, M. E. L.; FREITA, F. C. H. P. de. Teoria da agência e terceirização: uma proposta de modelo teórico para contratação e gerenciamento de serviços de tecnologia da informação. **Revista Gestão & Tecnologia, Pedro Leopoldo**, v. 19, n. 1, p. 201-224, jan./mar., 2019.

RODRIGUES, C. P.; SILVA, S. M. M.; GOES, C. P.; CAFFÉ, H. P. O uso da lei da responsabilidade fiscal e o cumprimento no município de Petrolina/PE: Um estudo voltado ao nível de conhecimento da lei e sua efetividade no período 2014 a 2017. **ID online: Revista multidisciplinar de psicologia**, n.15, v.54, 617-637, 2021.

ROTTA, E.; ROSSINI, N. Políticas sociais e desenvolvimento em municípios de fronteira internacional: um olhar para a região funcional 7 do RS. **As políticas públicas frente a transformação da sociedade 3**, / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa: Atena, 2020, p. 1-388–416.

ROTTA, E.; SMOLSKI, F. M. S. Evolução das despesas públicas em políticas sociais na região funcional 7 e impactos no Idese. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 1033-1056, 2020.

SANTOS, G. N. P. Governança pública no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul à luz do referencial básico do Tribunal de Contas da União. 2016. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/156394/001016047.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

SANTOS, M.; VISENTINI, M. S. Elaboração de um ranking da transparência e compreensão das práticas de gestão de municípios integrantes do Corede Missões-RS. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 4, 239-247, 2018.

SILVA, M. C.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; SILVA, J. D. G.; SIQUEIRA, J. R. M. Determinantes da transparência municipal: uma análise empírica com municípios brasileiros. **Globalización, Competitividad y Gobernabilidad de Georgetown/Universia**, v. 13, n. 2, p. 87-100, 2019.

SILVA NETO, J. H.; CARVALHO, J. R. M.; SILVA, E. D.; CARVALHO, E. K. M. A. Transparência Fiscal dos Municípios Mais Populosos do Estado de Pernambuco. **Teoria e Prática em Administração**, v. 9, n. 2, p. 64-76, 2019.

SILVA, P. H. C.; JUSTO, W. R.; ROCHA, R. M. Inter-relação entre transparência pública, corrupção, variáveis socioeconômicas e políticas nos estados brasileiros no período de 2015 a 2016. **Espacio Abierto**, v. 31, n. 1, p. 80-98, 2022.

SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis sócio econômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.

SILVEIRA, J. F. **A Aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos Contratos Empresariais sob a Ótica da Análise Econômica do Direito**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

SILVEIRA, R. L. L.; FACCIN, C. R.; KRUG, D. A cidade média de Santa Maria e a gestão do território na região Central-RS-Brasil. **Geosul**, v. 36, n. 80, p. 158-185, 2021.

SPINELLI, J.; MESQUITA, L. P. Policentrismo e Cooperações Intermunicipais: um estudo em regiões de baixa densidade demográfica no norte do Rio Grande do Sul/Brasil. **Redes (St. Cruz do Sul Online)**, v. 25, n. 3, p. 989-1008, 2020.

TAVARES, P. V.; ROMÃO, A. L. Transparência, Accountability e Corrupção: Uma Percepção Qualitativa da Governança Pública no Brasil e na África do Sul. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 3, p. 23596-23633, 2021.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

TEJEDO-ROMERO, F.; FERRAZ ESTEVES-ARAUJO, J. F. Transparencia en los municipios españoles: determinantes de la divulgación de información. **Convergencia**, v. 25, n. 78, p. 153-174, 2018.

TENÓRIO, F. G. Gestão social e aprendizagem em comunidades de prática: interações conceituais e possíveis decorrências em processos de formação. **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Universitária, p. 39-59, 2008.

TESSARO, G; MASSUQUETTI, A. Um estado e duas realidades: uma apreciação do desenvolvimento dos Coredes Serra e Sul do Estado do Rio Grande do Sul à luz da teoria de desenvolvimento regional. **A Economia e o Turismo Construindo Paradigmas para os Novos Tempos**. Caxias do Sul: Educus, p. 45-64, 2019.

TIRELLI, C.; BUGS, J. C. O Programa dos Coredes nas gestões governamentais do Estado do Rio Grande do Sul (1991-2014): uma análise relacional. **Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil**. São Carlos: Pedro & João Editores, p. 18-48, 2020.

TRES, T. G. F.; FUGALLI, E. M. Os Portais da Transparência: um estudo sobre as informações disponibilizadas pelos municípios do Corede Rio da Várzea. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, v. 22, n. 47, p. 331-351, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS). **Indicadores de Transparência**. Disponível em:

<<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/indicadores/transparencia>>.

Acesso em: 09 dez. 2020.

VERSCHOORE FILHO, J. R. de S. **Metade Sul**: uma Análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, 2000.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 24, n. 82, p. 390-411, 2017.

## APÊNDICE A – Entrevista realizada com representantes dos Coredes

Região do Corede:

Nome do Respondente:

Cargo do Respondente:

Período aproximado no qual o respondente atua no Corede:

1. O Corede possui uma página na web para acesso às suas informações? (Sítio, página em rede social, etc.). Caso não exista nenhuma página, solicita-se ao respondente opinar se os acessos descritos são possíveis de alguma forma.
2. Há menção à Transparência e/ou Lei de Acesso à Informação nesta página?
3. Há um canal de comunicação no qual o cidadão possa interagir com o Corede?
  - a. Solicitar informações:
  - b. Obter dados referentes as competências:
  - c. Estrutura organizacional:
  - d. Localização da sede:
  - e. Telefone de contato:
  - f. Horário de atendimento:
  - g. Indicação da data da informação disponibilizada no sítio:
  - h. Indicação de comunicação eletrônica ou por telefone com responsável pelo sítio:
4. O Corede se preocupa em disponibilizar informações atualizadas aos cidadãos sobre:
  - a. Repasses de recursos:
  - b. Despesas realizadas:
  - c. Acompanhamento de programas, ações e projetos:
5. Para melhor acesso dos cidadãos, o Corede disponibiliza em algum local:
  - a. Publicação de "Respostas e Perguntas" mais frequentes (F.A.Q):
  - b. Ferramenta de pesquisa:
  - c. Download de relatórios em formato eletrônico:
  - d. Medidas para facilitar o acesso às informações por parte de pessoas com deficiência:
6. Existem práticas de incentivo para que o cidadão conheça e participe do Corede? Quais?

7. Quais são as iniciativas, programas, projetos ou ações realizadas no âmbito do(s) Corede (s) que envolvam transparência e prevenção à corrupção?
8. Há um acompanhamento, mesmo que informal, quanto às impressões referentes a essas iniciativas e pelo Corede em geral em relação ao cidadão? (Se sim, de que tipo?)
9. Como tem sido a participação dos cidadãos no âmbito da transparência, do planejamento e execução ao monitoramento das ações?
10. Você acredita que os cidadãos percebem seu papel no acompanhamento da transparência no Corede? E no governo em geral?
11. Existem mecanismos formais e informais de participação dos cidadãos na transparência? (Se sim, quais?)
12. Os cidadãos têm influência nas decisões e ações relacionadas a transparência no Corede?
13. Já houve algum conflito ou algumas divergências com os cidadãos? (Se sim, que tipo?)
14. Especificamente com relação aos compromissos diretamente ligados à prevenção e ao combate à corrupção, como você acredita que o Corede tem contribuído para fortalecer o papel do cidadão no governo?