
**O que os números contam sobre os municípios?
Um modelo de visualização de dados do Parecer Prévio sobre Prestações de Contas
Municipais¹⁰⁶**

**What do the numbers talk about the municipalities?
A data visualization model of the Preliminary Municipal Accountability Report**

Betina Machado RAMOS¹⁰⁷
Tattiana Gonçalves TEIXEIRA¹⁰⁸

RESUMO

O artigo analisa o processo de criação e aplicação de um modelo de visualização de dados desenvolvido como complemento ao parecer prévio sobre prestações de contas municipais a ser adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). O objetivo do modelo é facilitar o acesso à informação contida nas prestações de contas e melhorar a forma de comunicação dos parâmetros e indicadores analisados.

PALAVRAS-CHAVE

Comunicação Pública; Assessoria de Imprensa; Visualização de Dados; Comunicação Organizacional; *Accountability*.

ABSTRACT

The article analyzes the process of creation and application of a data visualization model developed as a complement to the Preliminary Municipal Accountability Report to be adopted by the State Court of Accounts of Santa Catarina (TCE/SC). The objective of the model is to facilitate access to the information contained in the accounts and improve the way in which the parameters and indicators are communicated.

KEYWORDS

Public Communication; Press Office; Data Visualization; Organizational Communication; *Accountability*.

¹⁰⁶ Trabalho apresentado no II MEETING OF RESEARCHERS IN LAW AND SUSTAINABILITY – PROPOSITIONS AND DEBATES, promovido pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

¹⁰⁷ Recém-Graduada em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); email: betinamramos@gmail.com.

¹⁰⁸ Orientadora do trabalho. Doutora em Comunicação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Departamento de Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina, onde coordena o NUPEJOC - Núcleo de Pesquisa em Jornalismo Científico, Infografia e Visualização de Dados; e-mail: tattiana.teixeira@ufsc.br.

INTRODUÇÃO

Todos os anos, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) emite pareceres sobre as contas apresentadas pelos 295 prefeitos municipais do Estado de Santa Catarina. Em cada Parecer Prévio é verificado se o balanço representa adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do ente federado no encerramento do exercício, bem como se a gestão dos recursos públicos observou os princípios e as normas constitucionais e legais que regem a administração pública municipal.

Com base nos relatórios técnicos, em pareceres elaborados pelo Ministério Público de Contas e no voto dos Relatores, o órgão Plenário do TCE/SC profere decisão final colegiada para recomendar a aprovação ou a rejeição das contas analisadas. Trata-se, portanto, de etapa fundamental do processo de *accountability*, ou da prestação de contas, da ação governamental, de modo a atender a sociedade no seu justo anseio por transparência e pela boa e eficiente gestão dos recursos públicos. Os pareceres, são, portanto, importantes instrumentos para a transparência, para o controle social e para o fortalecimento da cidadania, na medida em que apresentam informações relevantes à sociedade.

No entanto, a análise realizada pelo Tribunal de Contas tem um caráter técnico e, como é próprio desse tipo de trabalho, a linguagem usada também é especializada, o que pode dificultar a compreensão do conteúdo dos pareceres tanto para os políticos que irão fazer o julgamento, quanto para os cidadãos. Apesar dos relatórios e pareceres produzidos já contarem com tabelas e gráficos, que buscam sintetizar as situações verificadas, persiste o desafio de desenvolver uma forma de comunicação que transmita essas informações de modo mais claro, objetivo e inclusivo, permitindo que sejam compreendidas, principalmente para os não especialistas. Desse modo, é importante que os dados constantes dos relatórios técnicos e dos votos possibilitem que se compreenda o contexto municipal e a sua gestão. A relevância do Parecer Prévio e para onde ele deve estar direcionado podem ser traduzidos na ideia sintetizada por Rosling: “Não são os números que são interessantes. É o que eles contam sobre a vida [...]” (ROSLING, 2019, p. 30).

Ressalta-se que o Tribunal possui uma Assessoria de Comunicação, responsável por apresentar à imprensa informações relativas à sua atuação de forma a ser bem compreendida.

Entretanto, a atuação da assessoria prioriza a elaboração de releases e outros instrumentos tradicionais de comunicação organizacional no setor público. Há um movimento na direção da adoção de uma linguagem mais simples, porém atualmente se restringe a divulgação do resultado da análise das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado. Nesse sentido, o Tribunal, numa ação conjunta da Assessoria de Comunicação com o Gabinete do Relator e a Diretoria Técnica responsável pela análise, tem lançado uma versão simplificada do parecer prévio, intitulada “Para Onde Vai o seu Dinheiro”. No entanto, esse instrumento tem sido desenvolvido apenas em relação às contas estaduais, não às municipais.

Durante a experiência da autora como estagiária do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), se detectou a necessidade de um dispositivo visual que pudesse melhorar a comunicação dos dados contidos nos pareceres prévios de prefeito. Nesse contexto, o presente trabalho discorre sobre o processo de criação de um modelo de visualização de informações, e a sua subsequente aplicação em todos os pareceres prévios de contas dos prefeitos apreciados pela Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken no ano de 2021. A metodologia adotada foi a pesquisa aplicada, visto que apresenta uma solução prática para um problema real.

1. A COMUNICAÇÃO PÚBLICA E O PAPEL DO JORNALISTA NAS ASSESSORIAS

Os conceitos de comunicação pública são múltiplos, podendo ser desenvolvidos a partir da perspectiva de quem a exerce, como a “comunicação organizacional” ou a “comunicação governamental”. No Brasil, a ideia de comunicação pública tem sido tratada como um conceito mais amplo, que ultrapassa esse entendimento, para considerá-la como “um conjunto de posturas adotadas como instrumento de interesse coletivo para fortalecimento da cidadania”. (DUARTE, 2007, p. 60).

Comunicação pública coloca a centralidade do processo de comunicação no cidadão, não apenas por meio de garantia do direito à informação e à expressão, mas também do diálogo, do respeito a suas características e necessidades, do estímulo à participação ativa, racional e corresponsável. Portanto, é um bem e direito de natureza coletiva(..).” (DUARTE, 2007, p. 61).

No setor público, um dos objetivos principais da comunicação é informar os cidadãos sobre os seus direitos e as decisões tomadas sobre temas ligados ao interesse público, como a criação de políticas públicas e o conhecimento do uso dos recursos públicos. Atualmente a divulgação dessas informações já é garantida pela Lei de Acesso à Informação (LAI)¹⁰⁹. Sancionada em 18 de outubro de 2011, a Lei nº12.527 regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e é aplicável aos três poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Porém não é só importante que essas informações cheguem aos cidadãos, mas de que forma elas chegam. Nesse caso, a comunicação é fonte essencial de informação que forma e consolida a opinião pública, a respeito de assuntos públicos, e que repercute no jogo político. Assim, o acesso a essas informações de modo claro e compreensível é primordial para um processo eficiente de comunicação, bem como para o pleno exercício da cidadania.

2. LINGUAGEM SIMPLES E O *LEGAL DESIGN* NO SETOR PÚBLICO

A linguagem simples é essencial num país como o Brasil, onde 30% da população entre 15 e 64 anos é considerada analfabeta funcional,¹¹⁰ segundo o Indicador de Analfabetismo Funcional (Inaf, 2018)¹¹¹. Uma pesquisa de análise de comportamento de usuários diante de documentos jurídicos realizada pela Bits Academy,¹¹² em outubro de 2020, mostrou que 87,7% dos entrevistados preferem modelos de documentos contendo recursos do *legal design*. Quando apresentados três documentos diferentes - (1) modelo tradicional contendo apenas texto, (2) modelo com recursos de design com cores vibrantes e (3) modelo com recursos de design mais limpo, - 60% optaram pela terceira opção. A cor azul foi a opção mais escolhida pelos usuários.

¹⁰⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: ago. 2021.

¹¹⁰ O analfabetismo funcional é formado por dois grupos: os analfabetos absolutos, que não conseguem realizar tarefas simples que envolvem leitura de palavras e frases e equivalem a 8% desse índice; e os rudimentares, que conseguem de forma limitada compreender textos curtos e realizar operações matemáticas simples, esses correspondem a 20%.

¹¹¹ Disponível em: https://acaoaducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf. Acesso em: ago. 2021.

¹¹² Disponível em: <https://www.slideshare.net/ErikFonteneleNyb/pesquisa-sobre-a-aplicao-de-legal-design-e-comportamento-do-usurio>. Acesso em: ago. 2021.

Vários órgãos públicos já estão aderindo a novos formatos de documentos e relatórios, usando a linguagem simples e recursos de design, como infográficos e visualizações de dados. O Tribunal de Contas da União (TCU), na Decisão Normativa 170/2018 determinou como estrutura do Relatório de Gestão que toma como modelo o Relato Integrado, desenvolvido pelo Conselho Integral para Relato Integrado (*International Integrated Reporting Council - IIRC*). Uma das diretrizes do relato integrado é a clareza, que determina que o relatório tem “deve fazer o uso da linguagem simples e imagens visuais eficazes para transformar informações complexas em relatórios facilmente compreensíveis”.

O uso de gráficos e visualização de dados como uma ferramenta para o melhor entendimento dos documentos jurídicos é incentivada por vários manuais e programas de diversas instituições. O Iris, Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará, criou uma lista de passos para a escrita em linguagem simples, entre um deles “usar elementos visuais (ícones, infográficos, fotografias etc.) para complementar e reforçar a mensagem do texto”.

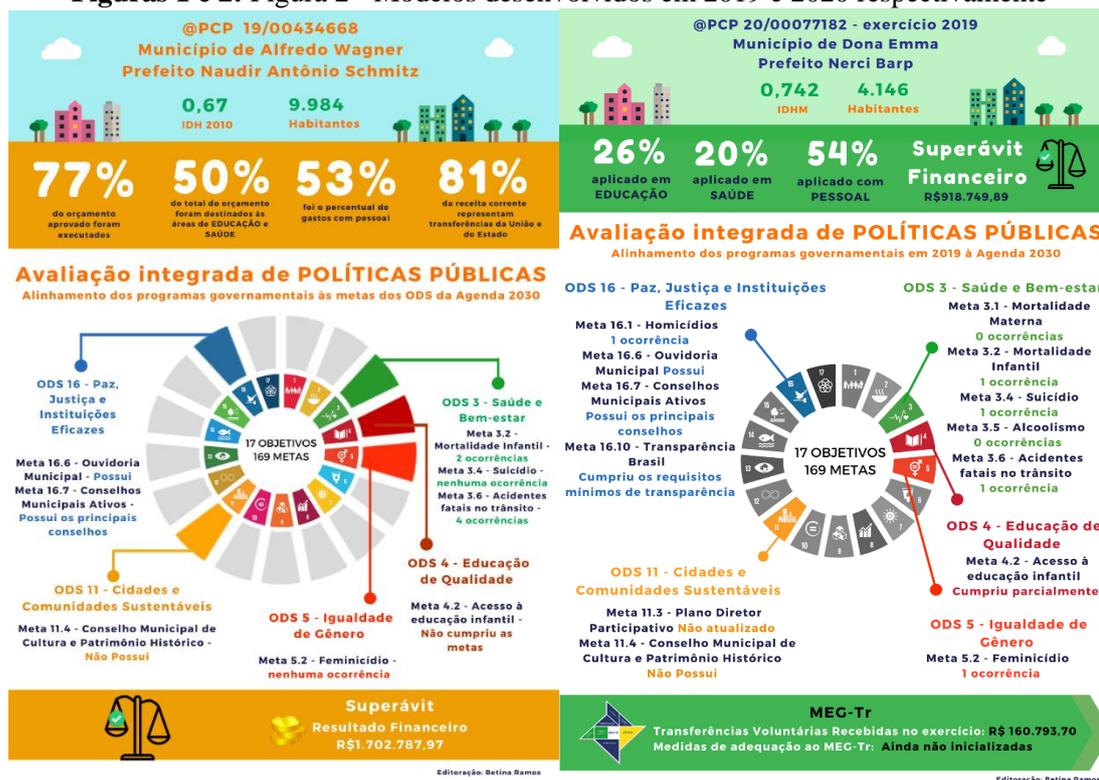
3. O PROCESSO DE CRIAÇÃO

A ideia inicial desse trabalho começou a ser desenvolvida em junho de 2019, quando a autora era estagiária de Jornalismo no Gabinete da Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Locken, do TCE/SC. Havia uma consciência de que as informações constantes dos votos relativos às 33 contas municipais, cuja relatoria havia sido designada a Conselheira, precisavam ser apresentadas de forma mais clara e acessível às Câmaras de Vereadores e à população. Paralelamente, o gabinete estava buscando acrescentar à análise técnica, proveniente da Diretoria, uma avaliação integrada de políticas públicas municipais, especialmente quanto ao alinhamento dos programas governamentais às metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

O desafio consistiu em organizar as informações disponíveis de forma organizada, clara e descomplicada, de modo que o voto e o parecer produzidos, que posteriormente seriam disponibilizados às Câmaras Municipais e ao público, pudessem ter ampliada a sua dimensão de instrumento de transparência, cidadania e controle social. Como resultado, foi desenvolvido um modelo de infográfico (figura 1 e figura 2), do tamanho de uma folha A4 (20,99 cm X 29,70

cm), que foi incluído na primeira página de cada voto. Cada infográfico apresentou informações relativas ao processo, ao município, à avaliação das contas e à avaliação integrada de Políticas Públicas.

Figuras 1 e 2: Figura 2 - Modelos desenvolvidos em 2019 e 2020 respectivamente



Porém, esse modelo se mostrou limitado com relação ao espaço e a quantidade de dados possíveis a serem inseridas. A análise das contas de prefeito é matéria complexa, que abarca diferentes conceitos do direito financeiro. Cada parâmetro e indicador analisado tem o seu próprio referencial e período de aplicação, fazendo assim com que seja difícil uma simplificação dos dados para fim de comparação. Partindo desse problema, surgiu então o modelo de 2021, que constitui este trabalho, que é uma proposta de visualização de dados ampliada. Para além de apenas citar os principais dados, como percentual aplicado em saúde e educação, resultado financeiro do município e avaliação das metas dos ODS da Agenda 2030, o modelo se propõe a trazer os dados em contexto, para que o leitor entenda não só qual o resultado das contas daquele ano, mas também o que elas representam. O objetivo da mudança é dar ênfase para a

necessidade de melhorar a forma de conectividade do Parecer Prévio com o seu público, em especial, os cidadãos dos respectivos municípios. O modelo adotado busca demonstrar que um documento extremamente técnico pode também apresentar uma outra forma de comunicação, com aspecto visual mais moderno e linguagem objetiva e descomplicada. Ademais, os avanços tecnológicos contribuem para o desenvolvimento de novas ferramentas direcionadas às contas públicas.

4. A METODOLOGIA DA ESCOLHA DOS DADOS

A escolha dos dados foi baseada nas informações contidas na análise realizada pela Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken, relatora das contas do município de Indaial referentes ao exercício de 2020. Além da importância de desenvolver um novo modelo que se aplique às prioridades estabelecidas para este ano, como, por exemplo, análises próprias do último ano do mandato, considerou-se importante acompanhar a evolução dos assuntos selecionados para análise. Para essa seleção, levou-se em conta primeiras as informações que eram obrigatórias da própria natureza da prestação de contas, como a análise de limites obrigatórios de aplicação de recursos em saúde, educação e gastos com pessoal e a análise do resultado financeiro e orçamentário. Depois, foram acrescentadas as análises referentes às políticas públicas, que apesar de não serem exigidas, são de suma importância para o processo de *accountability* dos recursos públicos.

O município escolhido para a visualização de dados foi Indaial, que já havia sido selecionado pela equipe do Gabinete como parâmetro para os Pareceres Prévios que serão desenvolvidos em 2021. A escolha de cores se deu de acordo com as áreas em que o modelo foi dividido. A cor principal escolhida para o modelo de visualização de dados foi o azul. A escolha da cor foi inspirada por uma pesquisa realizada pela Bits Academy, Escola e Consultoria de Inovação e Transformação Digital. A pesquisa de análise de comportamento de usuários diante de documentos jurídicos, publicada em Outubro de 2020, observou que, ao serem apresentados a um modelo de contrato com 4 cores diferentes, azul, preto, verde, vermelho, os entrevistados optaram pelo modelo de cor azul. A cor foi usada nas partes de caracterização dos municípios, gestão financeira e orçamentária, e nos critérios analisados.

Nas áreas de educação, saúde, saneamento e administração, se utilizou as cores dos ODS que se referiam a esse assunto, e que seriam abordados mais tarde. Optou-se por fazer as páginas todas monocromáticas, seguindo a cor da barra do título, para não exagerar no uso das cores. A pesquisa da Bits Academy também mostrou que 70% dos entrevistados preferiram documentos com elementos de design mais limpo.

Durante o processo de trabalho, vários programas foram considerados. O *Canva* foi a primeira ideia, pela familiaridade da autora com o programa, que foi usado para a visualização de dados dos outros anos. Também foi considerado o Microsoft Power Bi, porém a complexidade do sistema exigiria um tempo maior de estudo e prática com a plataforma. Foi escolhido então o *Infogram*, pelo design responsivo e interativo e pela vasta opções de gráficos e elementos gráficos.

O primeiro modelo, que serviu como Trabalho de Conclusão de Curso da autora, levou dois meses ao todo para ser produzido. O design das páginas e a distribuição das informações foram desenhados do zero, aproveitando a automatização de gráficos e elementos oferecidos pela plataforma *Infogram*. Todos os gráficos foram alimentados e atualizados manualmente. Como o objetivo principal do trabalho era a melhora do formato da comunicação do parecer de contas, esse foi o trabalho priorizado. Apesar disso, a ciência de dados hoje já oferece ferramentas mais sofisticadas que poderiam ter, por exemplo, automatizado a coleta de informações dos bancos de dados disponíveis. Esse talvez seja o futuro de trabalhos como esse: pareces de contas com análises automatizadas, desde suas entradas no sistema do Tribunal até a sua forma final.

5. RESULTADOS

O resultado é um modelo de visualização de dados de 10 páginas publicado na plataforma *Infogram* através de um *qr code*, pensado para promover uma maior circulação do trabalho.



<https://infogram.com/1p6z5k0wlwlgqpt5kpgxdwvylde3kjb7mwk?live>

O trabalho foi encaminhado ao TCE/SC e acrescido a todos os 33 processos de prestações de contas apreciados pela Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken no ano de 2021. Esse se justifica como uma prática de inovação a partir da rede de conhecimento, como contido na Lei Federal nº14.129/21¹¹³. A Lei do Governo Digital determina princípios e regras da transformação digital no setor público, com o objetivo de incentivar à participação social no controle da administração e a modernização da relação do poder pública com a sociedade através de serviços digitais.

Como o seu modelo já estava pronto e aprovado, se prosseguiu somente com a substituição dos dados para cada município. Esse trabalho durava no começo aproximadamente um dia inteiro, pela quantidade de variáveis contidas na visualização de dados. Um novo qr code era gerado e acrescido no devido parecer prévio. As dez páginas da visualização eram então convertidas em imagens e anexadas ao documento. Aos poucos, esse processo foi ficando cada vez mais rápido, chegando no final a levar apenas duas horas.

A aplicação prática do trabalho cumpriu o seu objetivo principal de facilitar o acesso à informação e de apresentar novas formas de comunicação para a prestação de contas públicas, na medida que o Parecer Prévio de Contas, nesse sentido, é parte fundamental para assegurar uma gestão transparente e processo de accountability. Conceito esse que, segundo Spinoza (2012), pode ser entendido como controle, fiscalização, responsabilização ou, ainda, prestação de contas. O sistema de accountability aponta para a transparência e a acessibilidade das informações em todas as esferas da ação pública. Assim, somente a publicização dessas informações não garante que o processo de accountability esteja completo. É preciso que o receptor da mensagem, gestores, agentes políticos e cidadãos, consigam compreender os dados da mensagem. É aí que entra o papel da comunicação no processo. Assim, constata-se a atualidade do tema e a sua relevância, sobretudo para o aprimoramento da atuação do Tribunal de Contas, com a disseminação das informações constantes dos Pareceres Prévios nos municípios, sob uma nova perspectiva, que facilite a compreensão e utilização pelos gestores, pela Câmara de Vereadores e pela sociedade em geral.

^{113 113} Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: set. 2021.

A medição de seus impactos, no seu sentido quantitativo, porém, se mostra difícil de mensurar, já que a própria ferramenta usada não permite métricas de acesso. Apesar disso, acredita-se que a aplicação do trabalho foi um passo importante. O trabalho foi apresentado a outros Gabinetes de Conselheiro Substituto de diversos Tribunais de Contas do país, que se mostraram interessados e curiosos em aprender o funcionamento e aplicabilidade de modelos como este.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Parecer Prévio é uma importante ferramenta para o aprimoramento da gestão governamental, na medida em que confere legibilidade em relação às contas governamentais e oferece respostas ao cidadão e aos demais atores sociais acerca da gestão municipal. Assim, o acesso a essas informações de modo claro e compreensível é primordial para um processo eficiente de comunicação, bem como para o pleno exercício da cidadania. Constata-se a atualidade do tema e a sua relevância, sobretudo para o aprimoramento da atuação do Tribunal de Contas, com a disseminação das informações constantes dos Pareceres Prévios nos municípios, sob uma nova perspectiva, que facilite a compreensão e utilização pelos gestores, pela Câmara de Vereadores e pela sociedade, de um modo geral.

Apesar de já ter adquirido certa experiência com o assunto durante o estágio, e de ter desenvolvido outros modelos de visualizações de dados nos anos de 2019 e 2020, ainda assim, a execução do trabalho foi mais desafiadora do que parecia a princípio quando a ideia começou a ser desenvolvida. Primeiro, a própria complexidade das questões tratadas na análise da prestação de contas, como o cálculo de limites, ora máximos, ora mínimos, ora sobre uma determinada receita, ora sobre uma determinada despesa. Foi necessário, assim, eleger critérios de apresentação dos dados que possibilitassem maior uniformidade e clareza.

A responsabilidade do jornalista com a clareza e a precisão dos dados e das informações, não só como repórter, mas como também, nesse caso, assessor de imprensa/comunicação, foi sentido a cada passo do desenvolvimento deste trabalho. Cada palavra, termo e gráfico foram pensados e repensados com cuidado e responsabilidade, atentando a cada detalhe.

REFERÊNCIAS

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**: estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas Editora, 2007.

IOCKEN, Sabrina Nunes; DE OLIVEIRA, Sonia Endler. O Parecer Prévio das contas governamentais no âmbito municipal: decodificação, relevância e avaliação de resultados como requisitos democráticos. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7. 2020, Brasília. **Anais**. [...]. Brasília: Sbpap, 2020. Disponível em: <https://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiebp/paper/viewFile/1143/347> Acesso em: 4 ago. 2021.

NOGUEIRA, Daniel Moura. **Infografia no Brasil**: panorama de uma linguagem multimodal. 2019. 242 f. Tese (Doutorado em Design) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ROSLING, Hans; ROSLING, Ola; ROSLING, Anna Rosling. **Factfulness**: o hábito libertador de só ter opiniões baseadas em fatos. 7. ed. Suécia: Record, 2019.