



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE COMUNICAÇÃO E EXPRESSÃO
DEPARTAMENTO DE JORNALISMO**

CAMPUS REITOR JOÃO DAVID FERREIRA LIMA - TRINDADE - CEP 88040-900 - FLORIANÓPOLIS / SC
TELEFONE +55 (48) 3721-6595 - FAX +55 (48) 3721-9490
www.jornalismo.ufsc.br

Florianópolis, 04 de outubro de 2021

Prezada Conselheira Substituta do Tribunal de Contas
do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)
Sra.Sabrina Nunes Iocken

É com satisfação que lhe encaminho o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) defendido por Betina Machado Ramos, em 23 de setembro de 2021, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Trata-se de uma visualização de dados construída a partir da proposta de parecer prévio sobre as contas do município de Indaial, relativas ao ano de 2020, elaborada em seu gabinete.

O trabalho foi aprovado com nota máxima pela banca formada por mim, na condição de orientadora, e pelas professoras doutoras Valentina da Silva Nunes e Rita de Cássia Romeiro Paulino, do Departamento de Jornalismo desta Universidade.

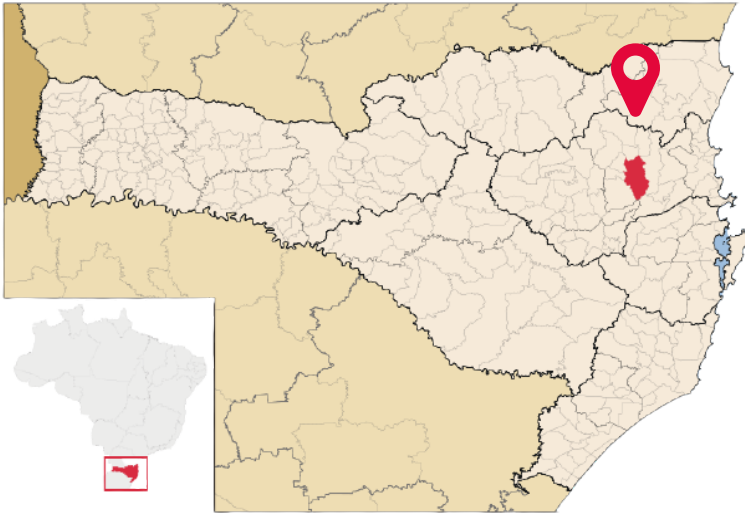
O TCC é resultado de pesquisa realizada por Betina Ramos, a fim de desenvolver um modelo de visualização capaz de facilitar a compreensão dos pareceres por públicos não-especialistas. Tal projeto teve início quando Ramos era estagiária do TCE/SC e o seu resultado, no nosso entendimento, pode contribuir para o estabelecimento de uma comunicação mais efetiva com a sociedade, como parte de um processo de inovação do setor público, algo fundamental para o exercício pleno da cidadania.

Cordialmente,



Documento assinado digitalmente
Tattiana Gonçalves Teixeira
Data: 04/10/2021 15:34:55-0300
CPF: 855.837.665-49
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

O que os números falam sobre *Indaial*?



70.900

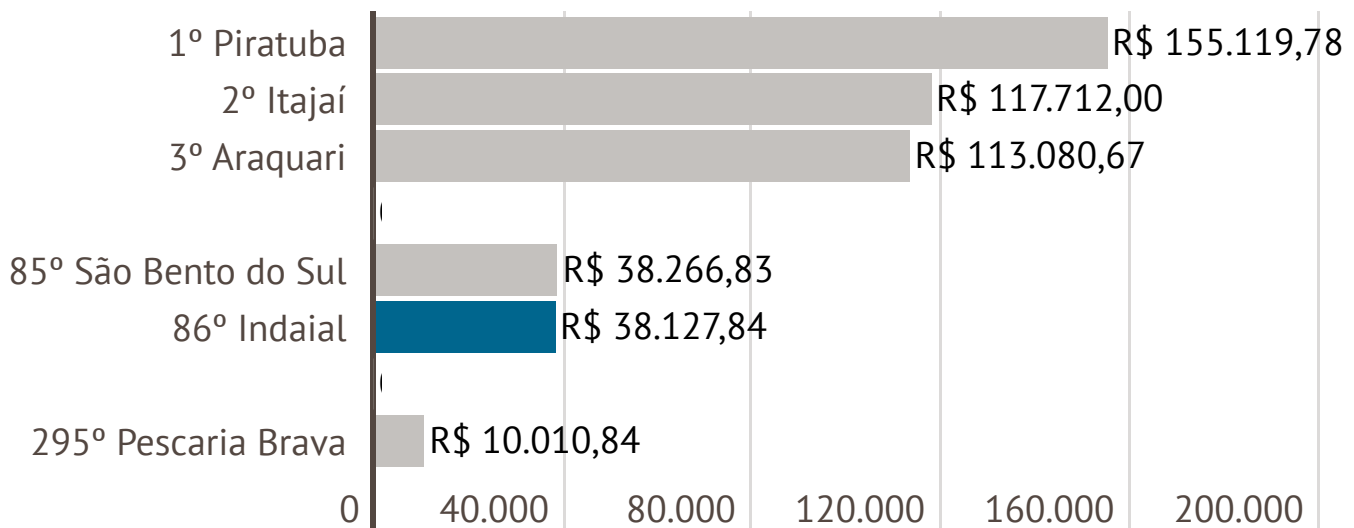
Habitantes



20º município em número de habitantes de Santa Catarina

Prefeito André Luiz Moser

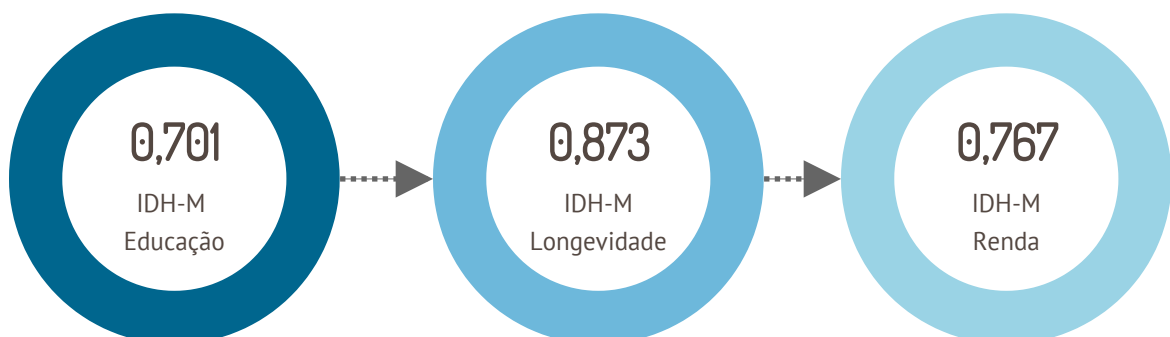
PIB per capita do município (2018)



IDH-M 0,777 Alto (0,700-0,799)

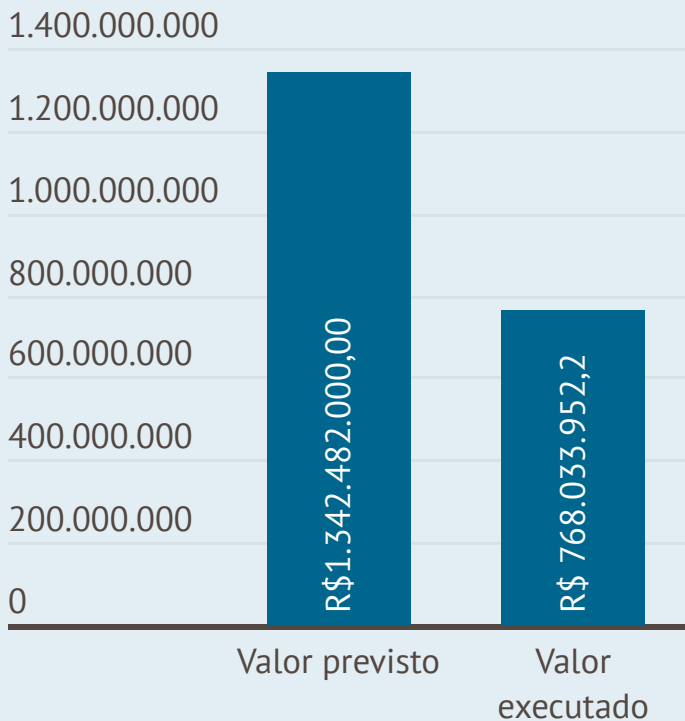
O índice é uma medida composta de três dimensões.

O fator longevidade foi o que mais contribuiu para o índice do município.



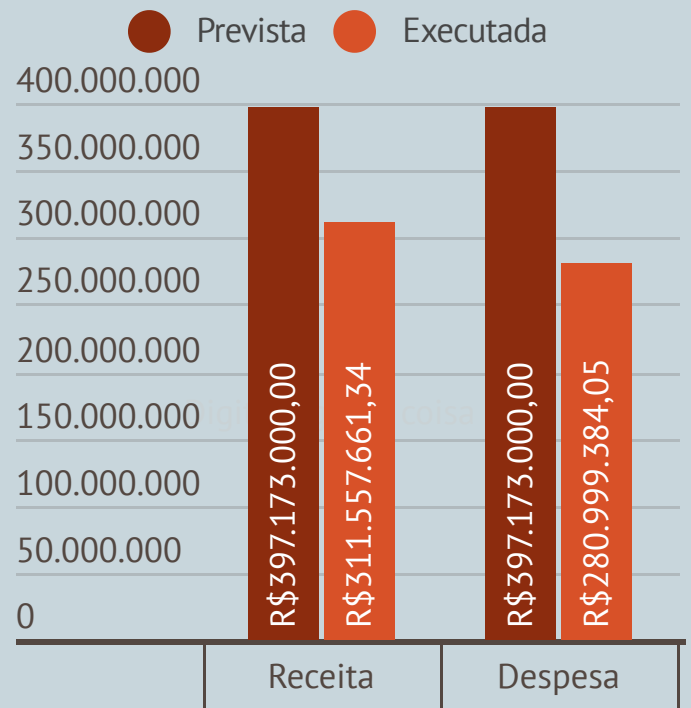
O que os números falam sobre o planejamento e a execução do orçamento de *Indaial*?

Plano Plurianual (PPA) vigência 2018-2021



Entre 2018 e 2020, foram executados **57,21%** do PPA

Lei Orçamentária Anual (LOA) vigência 2020



Resultado Orçamentário

Superávit de **R\$14.348.871,17**

(Receita arrecadada maior que a despesa executada)

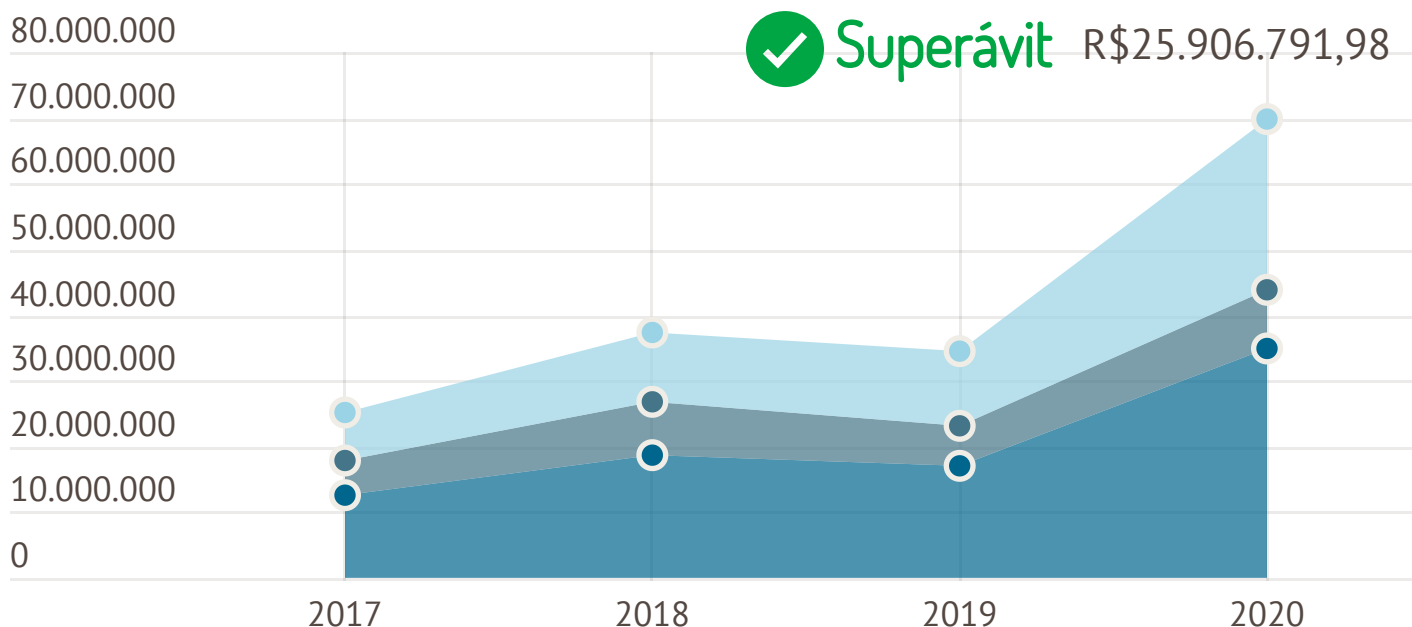
Equilíbrio das contas

Cumpriu a Lei de Contabilidade Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal ao:

- ✓ Obter superávit financeiro e orçamentário
- ✓ Não contrair obrigações de despesas sem a correspondente disponibilidade de caixa

O que os números falam sobre a gestão financeira e patrimonial de *Indaial*?

Resultado Financeiro

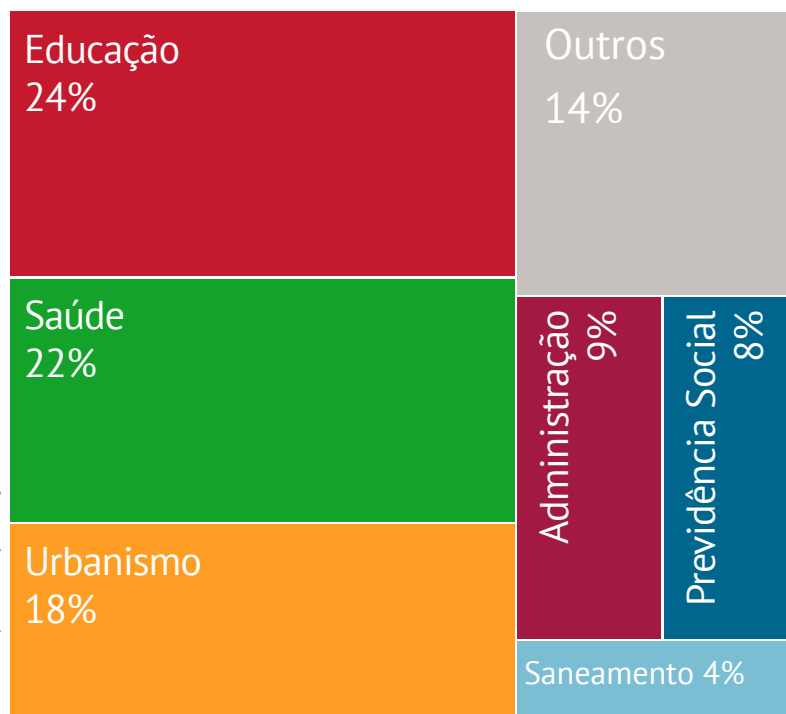


● Ativo Financeiro ● Passivo Financeiro ● Superávit/Déficit Financeiro

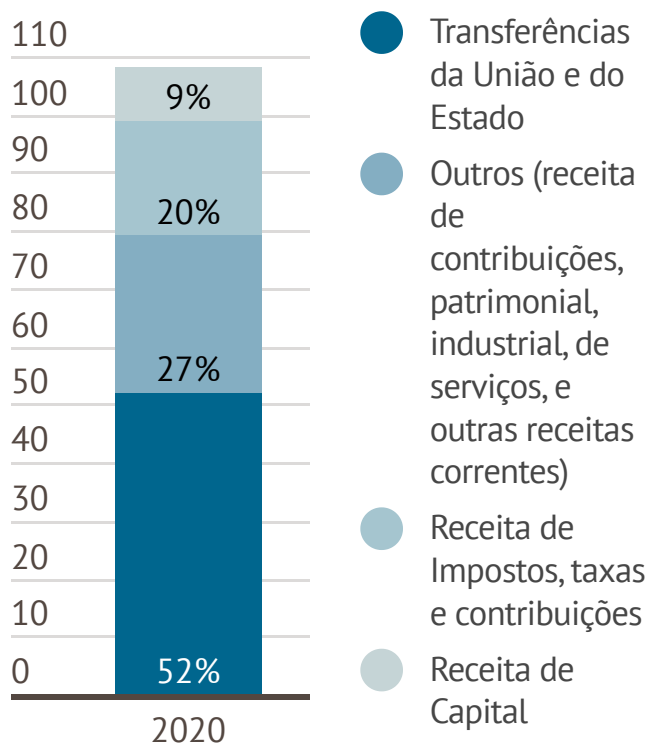
O ativo financeiro (dinheiro disponível/em caixa e valores a receber já autorizados)

é 3,87 vezes maior que o valor do passivo financeiro (compromissos a pagar).

Quanto o município gastou por área?



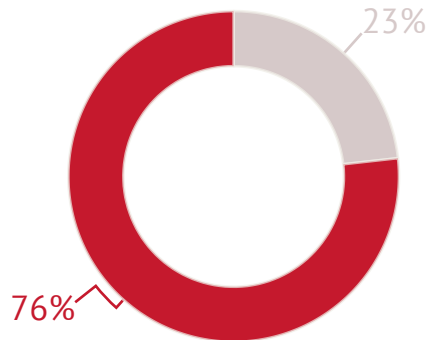
De onde vem a receita?



O que os números falam sobre a educação em Indaial?

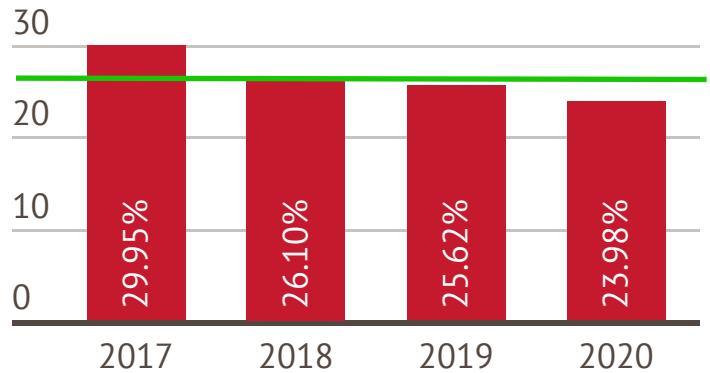
Execução do valor destinado no orçamento para a educação

- valor não executado (R\$20.618.239,44)
- valor executado (R\$68.409.551,68)



Não cumpriu* o limite mínimo de 25% de gastos com educação sobre a receita de impostos

*sujeito à reavaliação de acordo com justificativas da Administração



Monitoramento da meta 1 do Plano Nacional de Educação

Crianças de 0 a 3 anos matriculadas na creche



Atendeu a meta mínima de 50%

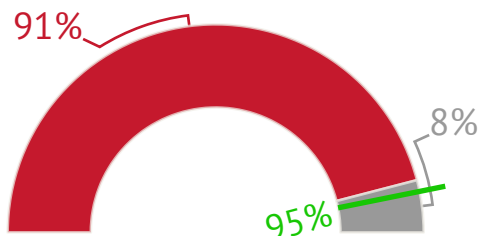
Crianças de 4 a 5 anos matriculadas na pré-escola



Não atendeu a meta de 100%

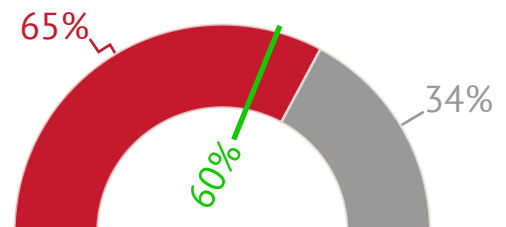
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação

Total das Transferências R\$5.075.180,56



Não cumpriu* o limite mínimo de 95% de aplicação do valor total recebido

*sujeito à reavaliação de acordo com justificativas da Administração

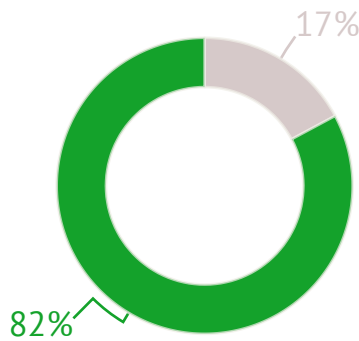


Cumpriu o limite mínimo de 60% de valores aplicados com o salário dos profissionais da educação

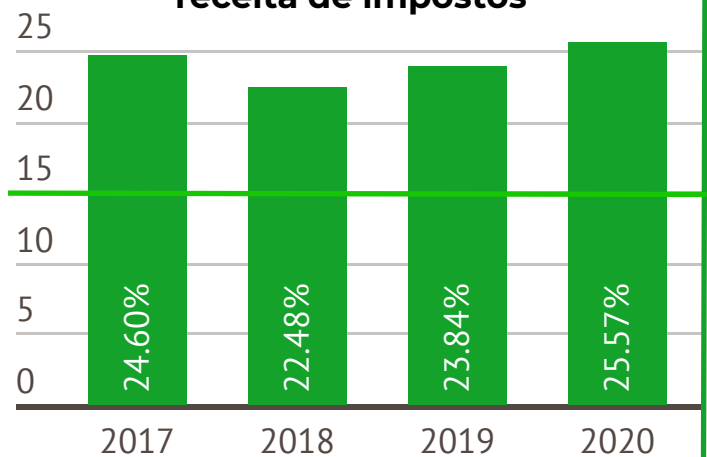
O que os números falam sobre a saúde em *Indaial*?

Execução do valor destinado no orçamento para a saúde

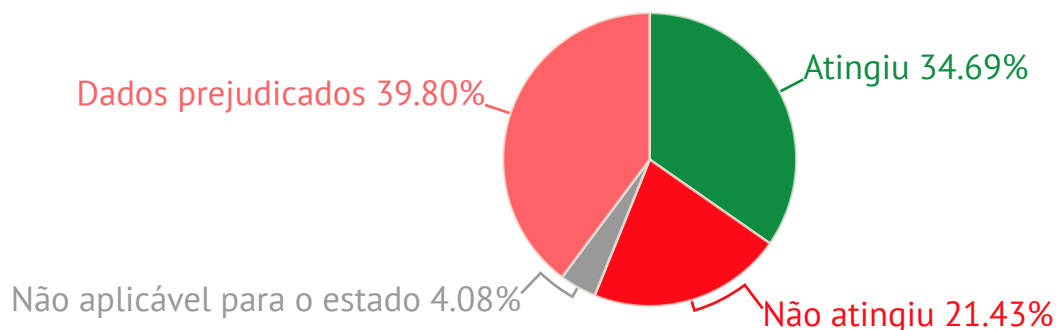
- valor não executado (R\$13.322.259,74)
- valor executado (R\$63.472.537,10)



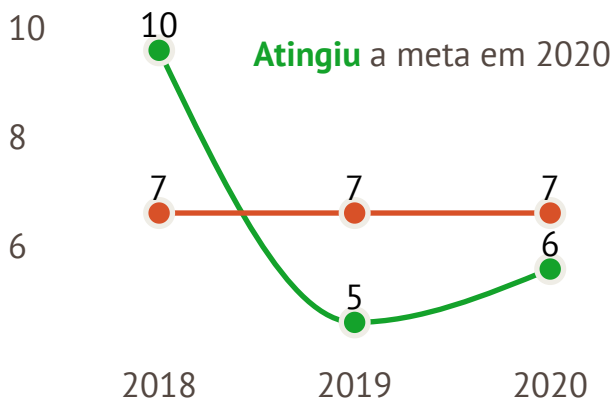
Cumpriu o limite mínimo de 15% de gastos com saúde sobre a receita de impostos



% de Execução das 23 metas municipais do Plano Nacional de Saúde (vigência 2018-2020)

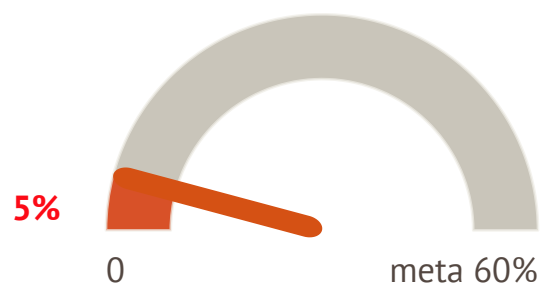


Meta: taxa de mortalidade infantil abaixo de 7 a cada mil nascidos vivos



Meta: Exames de mamografia realizados no mínimo em 60% das mulheres de 50 a 69 anos

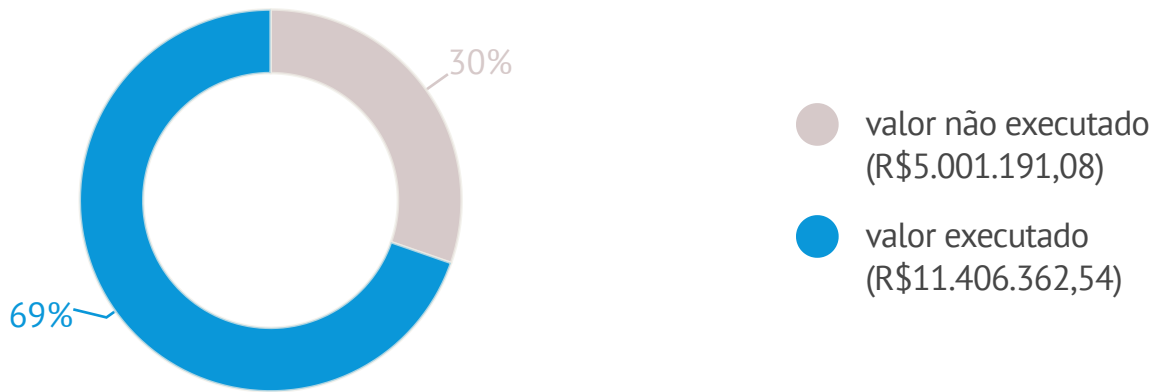
Não atingiu a meta em 2020



(Foram destacadas duas metas do Plano Nacional de Saúde. As demais metas podem ser encontradas no processo @PCP 21/00119715)

O que os números falam sobre o saneamento em Indaial?

Execução do valor destinado no orçamento para o saneamento

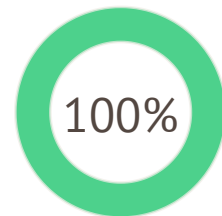


Atendimento das quatro dimensões do saneamento

População com acesso à água

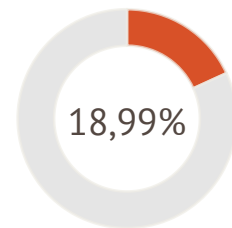
Atendimento Pleno

Acima da média estadual de 89,97%



População com acesso a esgoto

Abaixo da média estadual de 40,01%



População com acesso à coleta de lixo

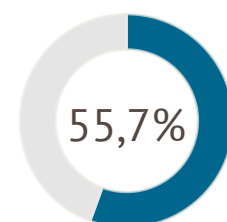
Atendimento Pleno

Acima da meta estadual de 89,97%



População atendida com drenagem de água pluviais

Acima da média estadual de 44,16%



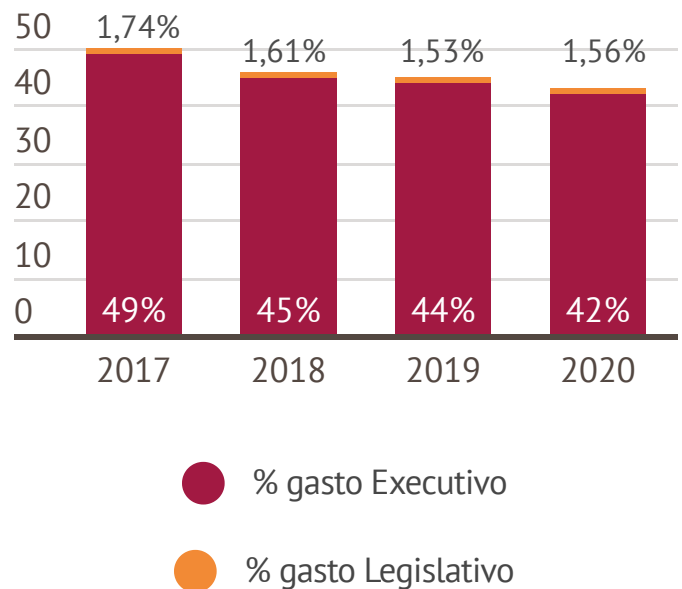
O que os números falam sobre a administração de Indaial?

Execução do valor destinado no orçamento para a administração

● valor não executado (R\$11.360.670,77)
● valor executado (R\$25.667.759,49)



Cumpriu o limite máximo de 60% com gastos de pessoal sobre a receita de impostos



Governança

De 2017 a 2020, Indaial recebeu **R\$ 5.805.875,64** de recursos transferidos pelo governo federal

O **Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União (MEG-TR)** é uma plataforma para melhorar o desempenho na aplicação dos recursos recebidos pelo municípios

Até 2020, 70% dos requisitos para a submissão foram atendidos



Prazo para a implementação: Setembro de 2021

Transparência



9,39 de 10 pontos

Nota Mapa Brasil Transparente

Cumpriu a Lei Complementar n. 131/2009

Informações sobre a despesa e a receita foram disponibilizadas em tempo real

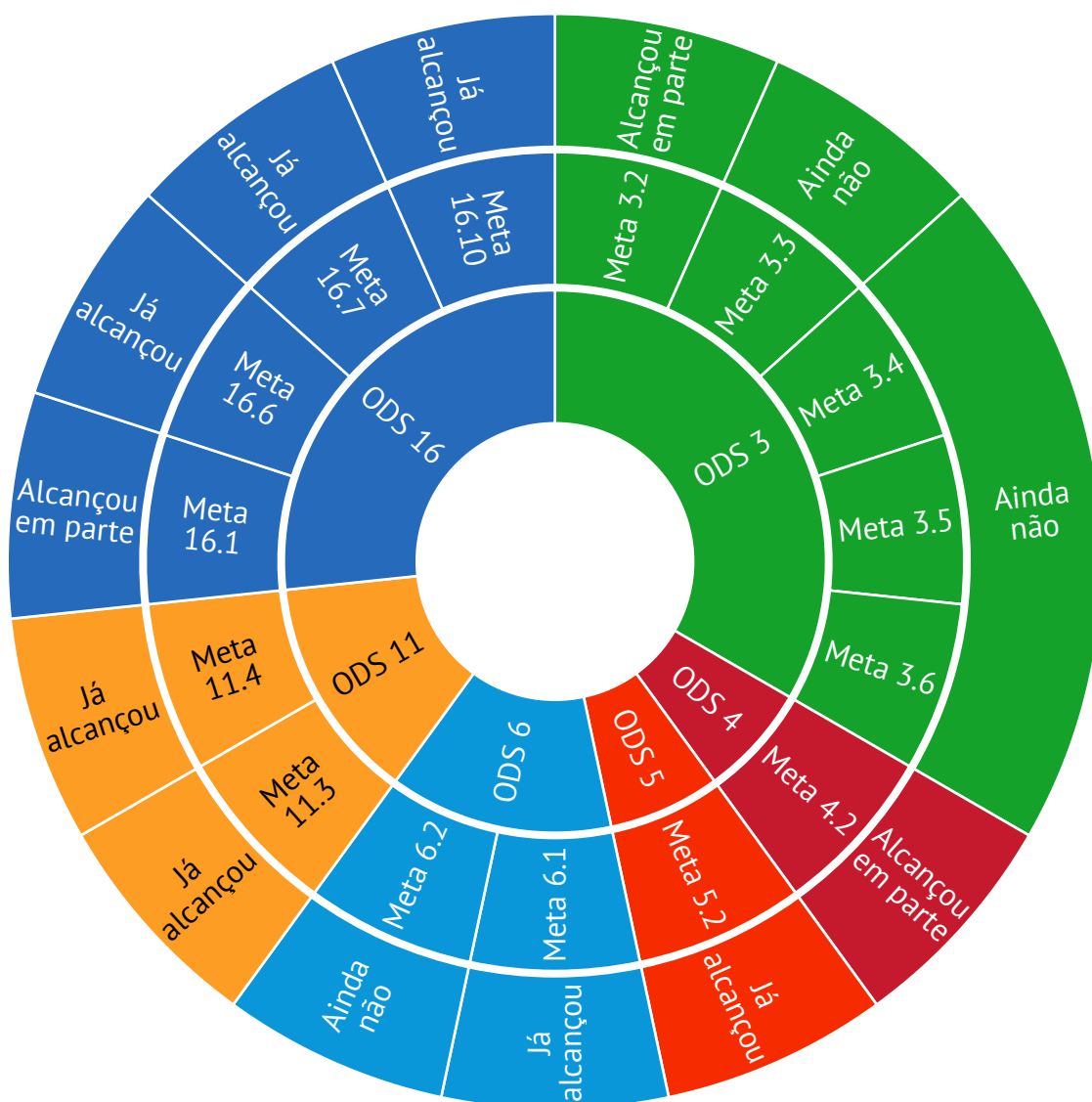
O que os números falam sobre as metas dos ODS em Indaial?

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU

Principais desafios econômicos, sociais e ambientais a serem enfrentados pela sociedade. São divididos em 17 objetivos e 169 metas que devem direcionar a criação de políticas públicas. As ODS escolhidas para a análise de alinhamento com políticas públicas foram:



Acompanhamento das metas a serem alcançadas até 2030



O que os números falam sobre as metas dos ODS em Indaial?

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU

Principais desafios econômicos, sociais e ambientais à serem enfrentadas pela sociedade. São divididos em 17 objetivos e 169 metas que devem direcionar a criação de políticas públicas. As ODS escolhidas para a análise de alinhamento com políticas públicas foram:



Acompanhamento das metas analisadas

Meta	Descrição da Meta	Indicador avaliado	Especificação	Situação encontrada – período (2020)
3.2	Até 2030, enfrentar as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, objetivando reduzir a mortalidade neonatal (até 28 dias de vida) para no máximo 5 por mil nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para no máximo 8 por mil nascidos vivos.	Mortalidade Infantil (crianças menores de 1 ano por mil nascidas vivas).	6 ocorrências	6,2 mortes por mil nascidos vivos
3.3	Até 2030, acabar, como problema de saúde pública, com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária, hepatites virais, doenças negligenciadas, doenças transmissíveis pela água, arboviroses transmitidas pelo aedes aegypti e outras doenças transmissíveis.	Mortalidade por doenças transmissíveis por 100 mil habitantes.	46 ocorrências	64,9 mortes por 100 mil habitantes
3.4	Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, promover a saúde mental e o bem-estar, a saúde do trabalhador e da trabalhadora, e prevenir o suicídio,	Mortalidade por suicídio por 100 mil habitantes.	3 ocorrências	4,3 mortes por 100 mil habitantes

Qual o reflexo dos números de *Indaial* na apreciação das contas?

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

@PCP 21/00119715 Prestação de Contas exercício de 2020

Proposta de voto Relatora Conselheira Substituta Sabrina Nunes locken

Cumprimento dos limites necessários para a aprovação



Proposta de voto pela **rejeição**

*sujeito à reavaliação de acordo com justificativas da Administração

Recomendações ao governo de Indaial

- **Efetuar** as adequações necessárias ao cumprimento de todos os aspectos avaliados no presente exercício quanto às políticas públicas municipais;
- **Atentar** para a necessidade de contribuir no processo de implementação da Agenda 2030, adotando medidas efetivas para o mapeamento e a vinculação dos programas governamentais contidos nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) às metas dos ODS;
- **Atentar** para a adoção de medidas no sentido de atender de forma antecipada a IN 05/2019 do Ministério da Economia;
- **Garantir** o atendimento integral na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade, em cumprimento ao artigo 208, I, da Constituição Federal e à parte inicial da Meta 1 da Lei (federal) n. 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação (PNE); e
- **Fortalecer** os conselhos municipais já existentes e institua outros no âmbito do município;

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE COMUNICAÇÃO E EXPRESSÃO
DEPARTAMENTO DE JORNALISMO
CURSO DE JORNALISMO

Betina Machado Ramos

O que os números contam sobre os municípios?

Um modelo de visualização de dados do parecer prévio sobre prestações de contas municipais

Florianópolis

2021

Betina Machado Ramos

O que os números contam sobre os municípios?

Uma visualização de dados do parecer prévio sobre prestações de contas municipais

Relatório Técnico de Trabalho de Conclusão do
Curso de Graduação em Jornalismo do Centro de
Comunicação e Expressão da Universidade
Federal de Santa Catarina como requisito para a
obtenção do título de Bacharel em Jornalismo.

Orientadora: Profa. Dra. Tattiana Gonçalves
Teixeira.

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Ramos, Betina Machado

O que os números contam sobre os municípios? : Uma
visualização de dados do parecer prévio sobre prestações de
contas municipais / Betina Machado Ramos ; orientador,
Tattiana Gonçalves Teixeira, 2021.

44 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Comunicação e Expressão, Graduação em Jornalismo,
Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Jornalismo. 2. Comunicação Pública. 3. Assessoria de
Imprensa. 4. Visualização de Dados. I. Teixeira, Tattiana
Gonçalves. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Graduação em Jornalismo. III. Título.

Betina Machado Ramos

Título: O que os números contam sobre os municípios?

Um modelo de visualização de dados do parecer prévio sobre prestações de contas municipais

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Jornalismo

Florianópolis, 23 de setembro de 2021.

Prof. Samuel Pantoja Lima, Dr.
Coordenador do Curso de Jornalismo

Banca Examinadora:

Prof.^a Tattiana Gonçalves Teixeira, Dra.
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Valentina da Silva Nunes, Dra.
Avaliador(a)
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Rita de Cássia Romeiro Paulino, Dra.
Avaliador(a)
Universidade Federal de Santa Catarina

Em memória de meu avô, Nilto José Machado.

AGRADECIMENTOS

A execução desse trabalho foi fruto do esforço de muitas mãos.

Primeiro, gostaria de agradecer aos meus pais, por terem me oferecido uma educação de qualidade que me proporcionou o ingresso nesta instituição de ensino. E por, depois da minha entrada, terem me apoiado de todas as formas para que esse momento de conclusão do curso fosse possível, sempre acreditando na minha capacidade e me proporcionando o auxílio necessário.

Segundo, agradeço a Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Sabrina Nunes Iocken, pôr em 2019, ter acreditado no meu potencial e ter me dado a oportunidade de fazer parte da sua equipe de trabalho, que ela lidera com muita paixão e respeito. Os trabalhos executados desde lá foram o fruto do que apresento aqui.

Terceiro, gostaria de agradecer a Chefe de Gabinete, Luciane Beiro de Souza Machado, que me auxiliou pessoalmente e muito de perto na execução deste projeto, sempre com bons conselhos e muita disponibilidade.

Gostaria de agradecer também à Sônia Endler de Oliveira, Auditora de Controle Externo do Gabinete, e a quem cabe a organização do parecer de contas em que se baseia esse trabalho, que o executa com muita responsabilidade, e que foi de muita ajuda para o entendimento dos conceitos difíceis com que trabalhei.

Agradeço também a toda a equipe do Gabinete, Fernanda, Rafael, Henrique, Rosângela, Laís e Gonzalo, pela companhia e incentivo todos esses anos.

Não poderia deixar de agradecer também a minha avó, que dedicou muitas horas de oração para que esse trabalho saísse do papel, a minha irmã, ao meu cunhado, ao meu sobrinho Yuri, que trouxe alegria nos momentos de descanso, e aos meus tios e primos, que sempre torceram por mim nessa jornada.

Agradeço a todas as minhas amigas e amigos que estiveram comigo nessa jornada.

Por último, mas não menos importante, agradeço a minha orientadora, Profa. Tattiana Teixeira, por ter acreditado neste trabalho e topado me guiar nessa jornada, e por toda paciência e carinho.

A vida sem sonhos é muitíssimo mais fácil. Sonhar custa caro. E não digo só em moeda corrente do País, mas daquilo que forma a própria substância dos sonhos. (Rachel de Queiroz)

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso consiste em um modelo de visualização de dados desenvolvido como um complemento ao parecer prévio sobre prestações de contas municipais. O objetivo deste projeto é propor um modelo de visualização de dados a ser adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) nos votos relativos às análises de contas de prefeito, a fim de facilitar a comunicação dos parâmetros e indicadores analisados tanto aos gestores municipais quanto aos cidadãos. O trabalho divide-se em: contextualização socioeconômica, gestão fiscal, orçamentária e patrimonial; e acompanhamento de algumas políticas públicas, inclusive aquelas voltadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU.

Palavras-chave: Comunicação Pública. Comunicação Organizacional. Assessoria de Imprensa. Visualização de Dados. Parecer Prévio de Contas. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Accountability*.

ABSTRACT

This Course Conclusion Work consists of a data visualization developed as a complement to the municipal accountability report. The objective of this project is to propose a data visualization model to be adopted by the State Court of Accounts of Santa Catarina (TCE/SC) in the votes of the mayoral accounts analyses, to facilitate the communication of the analyzed parameters and indicators. municipal managers and citizens. The work is divided into socioeconomic context, fiscal, budget and property management; and monitoring of some public policies, including those aimed at the Sustainable Development Goals (SDGs) of the UN 2030 Agenda.

Keywords: Public Communication. Organizational Communication. Press Office. Data Visualization. Municipal Accountability Report. State Court of Accounts of Santa Catarina. Accountability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Diagrama de Comunicação Institucional Organizada de Margarida Kunsch.....	17
Figura 2 – Visualização de Dados desenvolvida em 2019	25
Figura 3 – Primeiro modelo testado em 2019	27
Figura 4 – Segundo modelo testado em 2019	28
Figura 5 – Primeiro modelo testado em 2020	29
Figura 6 – Visualização de Dados desenvolvida em 2020	30
Figura 7 – Paleta de cores usada na visualização de dados	35

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TCE/SC Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Atricon Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil

DGO Diretoria de Contas de Governo

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

PIB Produto Interno Bruto

IPTU Imposto Predial e Territorial Urbano

Fundeb Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

AMB Associação dos Magistrados Brasileiros

Inaf Indicador de Analfabetismo Funcional

TCU Tribunal de Contas da União

ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU Organização das Nações Unidas

MEG-Tr Modelo de Excelência em Gestão

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	13
1.1	O Parecer Prévio das Contas Municipais	13
1.2	A Comunicação Pública e o papel do Jornalista nas Assessorias	15
1.3	Linguagem Simples e o <i>Legal Design</i> no Setor Público	17
1.4	A Visualização de Dados como um caminho para a legibilidade	19
2	JUSTIFICATIVA.....	21
3	PROCESSO PRODUTIVO.....	24
3.1	Modelos já desenvolvidos e resultados encontrados	24
3.2	Nova proposta de visualização de dados	31
3.2.1	Plataforma escolhida.....	32
3.2.2	A seleção das informações	33
3.2.3	Identidade Visual	34
4	RECURSOS.....	36
5	DIFICULDADES E APRENDIZADOS.....	37
	REFERÊNCIAS	39
	ANEXO A – Ficha do TCC.....	41
	ANEXO B - Declaração de autoria e originalidade.....	43

1 APRESENTAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

1.1 O Parecer Prévio das Contas Municipais

Todos os anos, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) emite pareceres sobre as contas apresentadas pelos 295 prefeitos municipais, as quais compreendem a Administração Direta e Indireta, bem como as contas do Poder Legislativo local. Trata-se de uma análise que é realizada sobre o Balanço Geral de cada município, bem como sobre os respectivos relatórios dos controles internos, relativos à execução dos orçamentos do ano anterior, em cumprimento ao artigo 50 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000. 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.

O exame das contas é executado primeiramente pela Diretoria de Contas de Governo (DGO) e abrange os seguintes aspectos da gestão municipal: i) gestão orçamentária; ii) gestão patrimonial e financeira, incluindo o resultado financeiro por especificação de fontes de recursos; iii) análise do cumprimento de limites relativos à saúde, ao ensino e a gastos com pessoal; iv) conselhos municipais; v) aspectos relacionados à transparência da gestão fiscal; e vi) políticas públicas.

Posteriormente, com base nos relatórios técnicos, em pareceres elaborados pelo Ministério Público de Contas e no voto dos Relatores, os Conselheiros do Tribunal de Contas votam para recomendar a aprovação ou a rejeição das contas analisadas. Não se trata ainda de um julgamento das contas, mas, sim, de um parecer prévio que antecede o julgamento.

Assim, o objetivo primordial dos pareceres prévios dos Tribunais de Contas é fornecer subsídios ao julgamento das contas, que é responsabilidade do Poder Legislativo (Câmaras Municipais). Também oferecem as informações técnicas necessárias para subsidiar as discussões do orçamento, do desempenho geral do Governo e dos programas governamentais, assim como para adotar as medidas legais e providências na sua esfera de competência. 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.

São apresentados indicadores estatísticos, que situam os municípios em relação à sua população, índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. A análise orçamentária aponta se o município teve superávit ou déficit naquele ano, assim como a evolução nos últimos cinco anos, as receitas arrecadadas, a dívida ativa do município e, ainda, as despesas realizadas em saúde, educação, cultura, urbanismo, saneamento, gestão ambiental, entre outras. A análise da gestão patrimonial e financeira avalia a evolução da situação do patrimônio, discriminando também a variação financeira e a capacidade de pagamento de curto prazo. Nos pareceres consta a verificação do cumprimento dos limites constitucionais em saúde e educação, bem como dos limites impostos aos gastos com pessoal pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Também é verificado o cumprimento de metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Nacional de Saúde (PNS). Há ainda uma análise sobre a Transparência e aspectos da Governança Municipal. Além disso, cada Conselheiro Relator pode incluir análises que considere necessárias para a melhor apreciação das contas, como o monitoramento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Os ODS são uma agenda mundial adotada pela ONU com 17 objetivos e 169 metas a serem atendidos até 2030. Os objetivos servem como guia para a criação de políticas públicas a favor do desenvolvimento sustentável para combater os principais desafios mundiais como fome, pobreza e desigualdade, entre outros.

As informações discutidas nos pareceres prévios são de interesse de toda a sociedade, pois dizem respeito ao seu dia a dia. A deficiência no saneamento básico, por exemplo, prejudica o desenvolvimento organizado do município. O endividamento excessivo pode comprometer as ações nos anos subsequentes. A não aplicação dos recursos necessários em saúde e educação afeta a qualidade dos serviços que são prestados.

No que se refere ao aperfeiçoamento da apreciação da responsabilidade governamental através do Parecer Prévio, recomenda-se percebê-lo como instrumento democrático, cuja função é a de dar uma resposta ao cidadão e aos demais atores sociais de como estão sendo executadas as promessas de campanha, de como foi a gestão fiscal, orçamentária e patrimonial e de como foram os resultados das políticas públicas. Para dar essa resposta é preciso inovar também na forma de comunicação, pois mais do que contar os números é preciso contar o que de fato esses números falam sobre a vida. (IOCKEN, Sabrina Nunes; DE OLIVEIRA, Sônia Endler, 2020, p.9)

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)

Ressalte-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 à divulgação do resultado da análise das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado. O Tribunal, numa ação conjunta da Assessoria de Comunicação com o Gabinete do Relator e a Diretoria Técnica responsável pela análise, criou uma versão simplificada do parecer prévio, intitulada “Para Onde Vai o seu Dinheiro”. No entanto, esse instrumento tem sido desenvolvido apenas para as contas estaduais, não para as municipais.

Nesse contexto, o presente trabalho se propõe a desenvolver uma proposta de visualização de informações, a ser incluída nos pareceres prévios de contas dos prefeitos, elaborados pelo TCE/SC. O projeto considera o papel desempenhado pelos jornalistas quando atuam na comunicação dos órgãos públicos, a fim de traduzir os materiais, com o objetivo de contribuir para a democratização da informação, tornando-a mais acessível à sociedade, e possibilitando que seja usada para o exercício da cidadania.

1.2 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, envolvendo tudo o que diga respeito a aparato social, ações governamentais, partidos políticos, movimentos sociais, empresas públicas, terceiro setor e, até mesmo, em certas circunstâncias, às empresas privadas.” (DUARTE, 2007, p.61)

Uma das faces da comunicação pública, segundo Novelli (2007), é como aquela que o governo realiza para prestar esclarecimentos à sociedade ou aquela que é praticada no próprio âmbito da Administração Pública. No livro “Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público”, Jorge Duarte separa o processo de comunicação em duas partes: informação e interação. Ele categoriza as informações em diferentes grupos, um deles, a categoria de “prestação de contas”. 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). 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.

Para que essas informações sejam comunicadas de uma forma efetiva, é necessário que as organizações compreendam que a comunicação não é meramente um instrumento usado para a publicidade de seus resultados, mas sim um processo complexo que deve “levar em conta os aspectos relacionais, os contextos, os condicionamentos internos e externos” (KUNSCH,2006, p.6). Isso, Margarida Kunsch conceitua como “comunicação organizacional integrada”.

“O conceito de comunicação organizacional integrada, que tenho trabalhado desde 1985, destaca a necessidade de um olhar holístico para conceber e praticar a comunicação nas organizações. Na verdade, o que defendo é a adoção, por parte das organizações, de uma filosofia da comunicação não fragmentada.” (KUNSCH, Margarida M. Krohling, 2006, p.15)

Nesta perspectiva, o jornalista encontra lugar principalmente na área de comunicação institucional, conforme diagrama proposto por Kunsch (2006, p.16).

Figura 1 - Diagrama de Comunicação Institucional Organizada de Margarida Kunsch



1.3 Linguagem Simples e o *Legal Design* no Setor Público

O termo em inglês “*plain language*” deu origem a expressão traduzida como linguagem clara, ou simples. A monografia apresentada por Heloisa Fischer de Medeiros Pires, intitulada “Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania”, define a linguagem clara como

“Um conjunto de práticas que facilitam a leitura e a compreensão de textos. Considera o público a quem a comunicação se destina para organizar as ideias, escolher as palavras mais familiares, estruturar as frases e determinar o design. O leitor consegue localizar com rapidez a informação de que precisa, entendê-la e usá-la. Evita jargão e termos técnicos: se for inevitável, deve explicá-los. Possibilita transmitir informações complexas de maneira simples e objetiva.” (MEDEIROS, Heloisa Fischer de, 2017, p.10)

Os esforços para criar uma linguagem mais clara e acessível não é de hoje. Os primeiros movimentos sobre linguagem simples surgiram nos Estados Unidos e Reino Unido na década de 40, porém a necessidade de simplificar as comunicações dos governos já se mostrava presente desde Eduardo V, em 1550. A primeira tentativa de desenvolver um índice que avaliasse a complexidade da escrita se deu no livro *The Art of Plain Talking (A Arte de Falar com Clareza)*, de 1946, publicado pelo advogado austríaco Rudolf Flesch, desenvolvido na pós-graduação em Biblioteconomia na Universidade de Columbia. No Brasil, em 2005, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) lançou uma campanha intitulada *Campanha Nacional pela Simplificação da Linguagem Jurídica*, com o lema “Ninguém valoriza o que não conhece”. Em outubro de 2017, foi criado no Rio de Janeiro um grupo de estudos de linguagem clara, a partir do interesse de alunos e ex-alunos da PUC-Rio em desenvolver pesquisas relacionadas ao tema. Os estudos avançaram em 2021 com a Rede Linguagem Simples Brasil, formada pela Secretaria de Governo Digital do Governo Federal, pelo Íris, Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará, e pelo Laboratório de Inovação do Governo da Prefeitura de São Paulo.

A linguagem simples é essencial num país como o Brasil, onde 30% da população entre 15 e 64 anos é considerada analfabeta funcional, segundo o Indicador de Analfabetismo Funcional (Inaf, 2018). 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%.

A área de estudos da linguagem simples converge-se com a área do *Legal Design*. Originada como uma ramificação do *Information Design*, que estudava a organização de dados para melhorar a transmissão da mensagem de forma organizada e clara, o termo *Legal Design* passa a ser utilizado depois da criação do *The Legal Design Lab* fundado por Margaret Hagan, em 2013, na Universidade de Stanford. Em seu livro *Law by Design*¹ (2017), Margaret define o *Legal Design* como “a aplicação de princípios e elementos de *design* e a experiência do usuário na concepção e na elaboração de documentos ou produtos jurídicos”. Esse conceito é traduzido para o português no livro “Legal Design – Criando documentos que fazem sentido para os usuários”, de Ana Carolina Maia, Erik Fontenele Nybo e Mayara Cunha.

Uma pesquisa de análise de comportamento de usuários diante de documentos jurídicos realizada pela Bits Academy, 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 pelo modelo 3. A cor azul foi a mais escolhida pelos usuários.

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 uma nova 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 “deve fazer o uso da linguagem simples e imagens visuais eficazes para transformar informações complexas em relatórios facilmente compreensíveis”.

1.4 A Visualização de Dados como um caminho para a legibilidade

A busca por elementos que possam traduzir dados e informações quantitativas mais complexas é registrada desde os primeiros marcos de linguagem da civilização humana, desde as representações gráficas como mapas e tabelas. Cairo (2008, p.39) afirma que “os mapas são a origem da apresentação visual de informações, por meio de representações esquemáticas relacionadas a elementos, geralmente, geográficos.”

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 eles, “usar elementos visuais (ícones, infográficos, fotografias etc.) para complementar e reforçar a mensagem do texto”.

Durante a concepção do projeto deste trabalho, surgiu uma dúvida sobre como classificar o modelo produzido: infográfico ou visualização de dados. A bibliografia sobre o assunto mostra que não há consenso entre os estudiosos do assunto para classificar as representações gráficas de informações. A princípio, pensou-se tratar o trabalho como um infográfico, porém o termo “visualização de dados” foi levado em consideração. Para definir a questão, decidiu-se usar a classificação proposta por Daniel Moura, na sua tese de doutorado

intitulada “Infografia no Brasil: panorama de uma linguagem multimodal”, que classifica visualização de dados como “representação visual diagramática de dados quantitativos ou qualitativos elaborada com o intuito de auxiliar a exploração, a análise, a compreensão e a comunicação dos dados”. (MOURA, 2019, p.57). Como o modelo é parte integrante do parecer prévio de contas, e serve de auxílio aos dados já apresentados nele, sem criar uma narrativa independente, o termo escolhido para o trabalho foi “visualização de dados”.

2 JUSTIFICATIVA

A comunicação pública costuma ser analisada como um direito que deve ser implementado pelo Estado. A transparência e o acesso à informação são direitos assegurados aos cidadãos por lei. Como cita a professora Heloisa Helena Nascimento da Rocha, na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, edição especial “Transparência e Controle Social”,

Nesse contexto, a transparência é resultante de um processo de atribuição de um novo sentido ao consagrado princípio constitucional da publicidade na administração pública, em que o acesso à informação se torna não somente um direito do cidadão, mas um dever do Estado. (ROCHA, Heloisa Helena Nascimento, 2012, p. 86)

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, a análise das contas públicas deve também considerar o papel dos Tribunais de Contas em contribuir para a efetividade e o bom uso do dinheiro público. Desse modo, é preciso produzir informações acessíveis e compreensíveis, que impactem na gestão municipal e na sociedade.

O Parecer Prévio de Contas é parte fundamental para assegurar uma gestão transparente e processo de accountability 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, consiga compreender os dados da mensagem. É aí que entra o papel da comunicação em todo o processo.

Para que análises produzidas pelo Tribunal de Contas sejam, de fato, acessadas e compreendidas pelo público em geral, deve haver preocupação com a forma como os dados e informações são divulgados, já que relatórios e pareceres técnicos podem ser de difícil entendimento pelo público de não especialistas.

Conforme expôs o Ministro Substituto do TCU, Weder de Oliveira, análises sobre a conjuntura econômica, sobre a ação setorial do governo, sobre as políticas públicas específicas e sobre os programas governamentais são fontes relevantes de informações que subsidiam o debate e a crítica política que se processam no âmbito municipal. No entanto, a ausência de dados

estruturados e acessíveis é uma realidade brasileira, que atinge, sobretudo, os municípios de menor porte. O problema da ausência de informações necessárias para a tomada de decisão pelos gestores é descrito por Cass Sunstein, que aponta a necessidade de se encontrar novos caminhos para superar essa questão. O autor se refere à análise de custo-benefício de políticas públicas, mas poderia estar falando de outros aspectos da gestão municipal, como o planejamento e a escolha das prioridades, os quais muitas vezes são definidos apenas pela intuição. O conhecimento, baseado em dados e informações confiáveis, que considere evidências decorrentes das particularidades de cada localidade, é indispensável para o aprimoramento da gestão.

Para transformar o cenário municipal, impõe-se um grande desafio aos Tribunais de Contas, que é o de produzir análises e informações relevantes e acessíveis, as quais possam ser incorporadas aos processos decisórios. É preciso inovar, de modo que as informações produzidas possam ser legíveis, tornando-se verdadeiramente úteis para a tomada de decisão dos gestores públicos.

Por meio da Resolução n. 01/2021, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) aprovou as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes”, elaboradas com vistas a aprimorar e fortalecer a efetividade dos Tribunais de Contas. Entre as diretrizes estabelecidas, destacam-se, no que se refere à divulgação, transparência e controle social dos pareceres prévios: “[...] 41.2 Divulgar o parecer prévio, na íntegra e em versão simplificada, **com infográficos**, os relatórios técnicos, os pareceres e os votos emitidos durante a deliberação, nos sítios eletrônicos oficiais dos Tribunais de Contas na internet, com acesso visível e destacado e em linguagem de fácil compreensão, que auxiliem a compreensão do conteúdo dos pareceres prévios pelos cidadãos; [...] e 41.4 Disponibilizar e divulgar à sociedade, em uma **linguagem mais interativa para o cidadão** o resultado da apreciação da prestação de contas, em especial sobre o desempenho da execução das políticas públicas apresentadas nos pareceres prévios”.(grifos nossos)

Essas questões também estão sendo observadas pelos gestores do TCE/SC. Por meio da Portaria 115/2021, considerando a necessidade de adoção de medidas de incentivo à produção intelectual baseada em linguagem simples, clara e acessível, inovação jurídica e argumentação com base em evidências e fontes fidedignas, foi criada uma comissão multissetorial para implementar o Programa “Linguagem Simples” no Tribunal. O objetivo do programa é facilitar

a interação com seu público interno e externo a partir da adoção de uma linguagem amigável, acessível e visual.

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, de um modo geral.

3 PROCESSO PRODUTIVO

3.1 Modelos já desenvolvidos e resultados encontrados

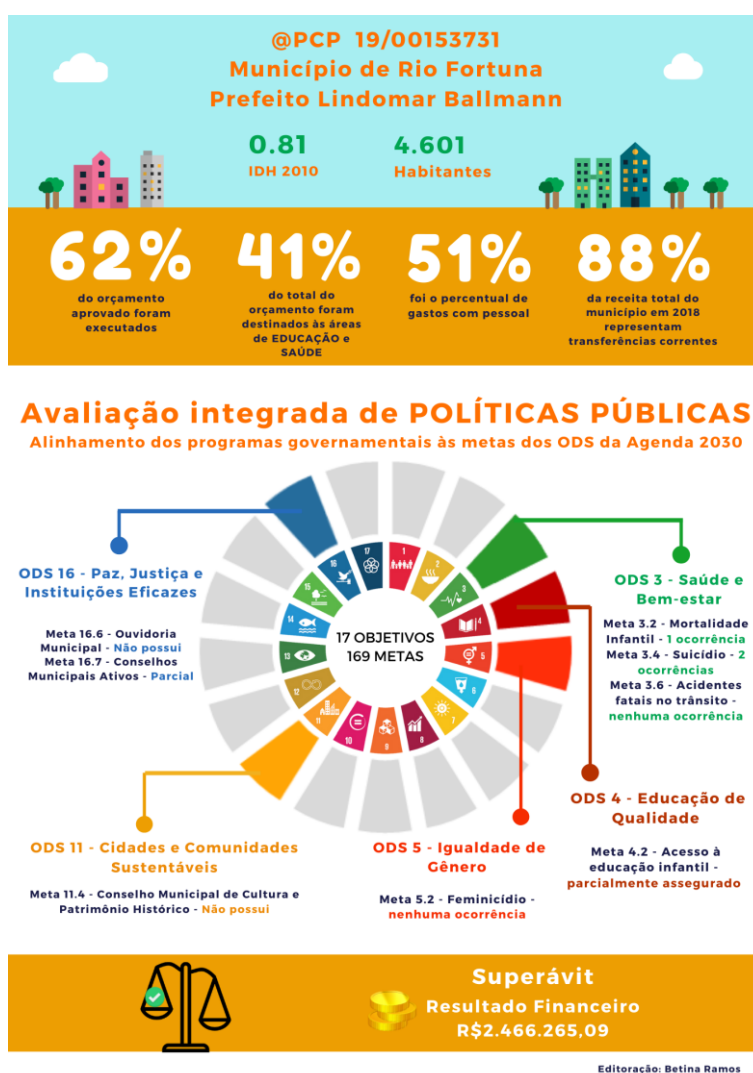
A ideia inicial desse trabalho começou a ser desenvolvida em junho de 2019, quando a autora era estagiária de Jornalismo no Gabinete da Conselheira-Substituta Sabrina Nunes Locken, do TCE/SC. Havia uma consciência de que as informações constantes dos votos relativos às 33 contas municipais, cuja relatoria havia sido designada à 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 apresentar as informações disponíveis de forma, 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.

Partindo-se do pressuposto de que a comunicação é uma importante ferramenta para a transparência e a publicização dos resultados obtidos no parecer prévio, foi iniciado o processo de desenvolvimento de uma proposta de visualização de informações, a ser inserida nos votos produzidos naquele ano. A plataforma escolhida foi a *Canva* por ser gratuita, portanto, não exigiria recursos financeiros extras, bem como pela facilidade do uso para a autora, pois a adoção de outras ferramentas gráficas mais avançadas exigiria conhecimentos mais específicos próprios de um *designer*.

A ideia da visualização de dados realizada era ter um retrato do voto, que pudesse revelar os acertos e erros da gestão municipal e estimular quem o visualizasse a buscar mais informações. Qualquer cidadão tem acesso aos dados, informações e análises constantes dos processos, podendo acessá-los pelo site do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (<https://www.tcesc.tc.br/>). Sabe-se que há uma parcela da população que não consegue acessar ou compreender a linguagem jurídica, entretanto existem observatórios sociais, partidos de oposição e pessoas que usam esses dados, informações e análises para o controle social e o exercício da cidadania.

Como resultado, foi desenvolvido um modelo de infográfico, 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.

Figura 2 – Visualização de Dados desenvolvida em 2019



Foram destacados também o nome de cada município, o do seu prefeito (responsável pelas contas), o IDH e o número de habitantes. São informações importantes para que se perceba o contexto de onde as contas analisadas provêm. No relatório técnico e nos votos essas informações, em geral, são apresentadas em textos corridos, exigindo uma leitura atenta para

serem percebidas. A sua inserção no infográfico foi feita com destaque, a fim de que o público pudesse perceber com mais facilidade a situação do município. Há outras informações relevantes, como o PIB *per capita* ou a existência de um Plano Diretor que poderiam ter sido incluídas, entretanto naquele momento optou-se por não sobrecarregar o infográfico, para evitar o risco de que a sua leitura (ou visualização) também se tornasse difícil.

Quanto à avaliação das contas municipais, foram apresentados: i) a porcentagem do orçamento aprovado que foi efetivamente executado; ii) o total do orçamento destinado às áreas de saúde e educação; iii) o percentual de gastos com pessoal; iv) o percentual da receita total do município que representavam transferências da União e do Estado; e v) o resultado financeiro (superávit ou déficit) obtido. Novamente, havia uma gama de informações que poderiam fazer parte do infográfico, porém optou-se por destacar essas por traduzirem as escolhas feitas pelo gestor (execução do orçamento), além de demonstrarem o grau de autonomia e a situação financeira do município.

A avaliação integrada de políticas públicas buscou demonstrar o alinhamento dos programas governamentais às metas da Agenda 2030 da ONU. Em 2019, destacou-se o ODS 3, voltado à saúde e bem-estar, no que diz respeito a indicadores que estavam sendo acompanhados em relação à mortalidade infantil (meta 3.2), suicídio (meta 3.4) e acidentes fatais no trânsito (meta 3.6). Com relação ao ODS 4, que trata da educação de qualidade, destacou-se o cumprimento ou não do acesso à educação infantil (meta 4.2). Para o ODS 5, que busca a igualdade de gênero, foi destacada a ocorrência ou não de feminicídios naquele ano (meta 5.2). O ODS 11, relativo a cidades e comunidades sustentáveis, teve destacado o cumprimento da meta 11.4, apontando a existência ou não de Conselho Municipal de Cultura e Patrimônio Histórico. Por fim, em relação ao ODS 16 que busca paz, justiça e instituições eficazes, foi apontado se o município possuía ou não uma Ouvidoria (meta 16.6), bem como Conselhos Municipais ativos (meta 16.7). A roda que representa os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, amplamente utilizada pela ONU na sua divulgação, foi usada como base para a organização e distribuição das informações, respeitando as cores e os padrões internacionais estabelecidos na sua concepção. A inclusão da figura da roda, representativa dos ODS, teve como objetivo despertar uma consciência e um interesse em relação à Agenda 2030, bem como destacar a sua importância para o desenvolvimento social.

Durante o processo produtivo, foram produzidos e testados alguns modelos, com variações em conteúdo, cores e formatos. A ideia foi identificar qual deles era mais eficiente na

comunicação das informações tanto em relação à diagramação dos elementos gráficos quanto ao volume de dados inseridos.

Figura 3 – Primeiro modelo testado em 2019



Figura 4 – Segundo modelo testado em 2019



A visualização elaborada em 2019 foi apresentada durante a sessão de apreciação das contas do município de Rio Fortuna, em sete de agosto de 2019. Além disso, aos 33 municípios, cujas contas estiveram sob a relatoria da Conselheira, foram encaminhados as respectivas visualizações de dados, inseridos na primeira página dos votos elaborados no gabinete.

A ideia da visualização de dados do parecer prévio se manteve em 2020. Para fins de aprimoramento, foram inseridas novas cores, feitos alguns ajustes no *design*, e incluídas informações acerca das transferências voluntárias recebidas e da adoção ou não de medidas para adequação ao Modelo de Excelência em Gestão (MEG-Tr), desenvolvido pelo Ministério da Economia para estimular a adoção de práticas de excelência em gestão e levar ao alcance de altos padrões de desempenho e qualidade em gestão. Nesse contexto, foram testados alguns modelos para verificar qual se ajustaria melhor à proposta daquele ano.

Figura 5 – Primeiro modelo testado em 2020



A Figura 5 apresenta o modelo de visualização de dados desenvolvido pela autora e implementado nos votos elaborados pelo gabinete em 2020.

Figura 6 – Visualização de Dados desenvolvida em 2020



Em 2020, as visualizações de dados constantes dos votos da Conselheira foram apresentadas durante as sessões do Plenário do TCE/SC, bem como foram encaminhadas aos entes municipais. Além disso, o modelo desenvolvido naquele ano foi referenciado em artigo

elaborado pela Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken e pela Auditora Fiscal de Controle Externo, Sonia Endler de Oliveira, intitulado “O Parecer Prévio emitido pelos Tribunais de Contas e a “legibilidade” das contas governamentais”, publicado na Revista Interesse Público (ver referência). No item dedicado à transparência e comunicação, tratou-se dos meios utilizados como forma de comunicação do Parecer Prévio, no intuito de oferecer à sociedade maior visibilidade, destacando-se a visualização de dados que havia sido elaborada, destinada ao público em geral com a informação visualmente decodificada pelo uso de imagens. Em novembro de 2020, no VII Encontro Brasileiro de Administração Pública, realizado pela Sociedade Brasileira de Administração Pública, foi apresentado o artigo “O Parecer Prévio das contas governamentais no âmbito municipal: decodificação, relevância e avaliação de resultados como requisitos democráticos”, no qual as duas autoras destacaram a utilização do infográfico como inovação na forma de comunicação, com o propósito dar mais visibilidade aos interessados e à própria sociedade sobre as informações consideradas na apreciação das contas governamentais.

3.2 Nova proposta de visualização de dados

O modelo de 2021, que constitui este trabalho, 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.

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 dos dados foi baseada nas informações contidas na análise realizada pela Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken, relatora das contas do município de Indaial referente ao exercício de 2020. A decisão de utilizar o parecer prévio deste ano, e

não algum do ano passado, partiu do entendimento de que já tinha sido desenvolvido e aplicado um modelo em 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. É que, além de verificar os aspectos contábeis, financeiros e orçamentários das contas (parâmetros constitucionais e legais que necessariamente devem ser verificados), o TCE/SC tem buscado avaliar a qualidade do gasto público ainda nas prestações de contas. E isso tem se dado, por exemplo, na análise do cumprimento de metas de saúde e educação, ou de planos, como aqueles voltados ao saneamento básico. Essa análise tem se mostrado bastante dinâmica, com a seleção de temas de acordo com os gastos realizados em determinada área ou com políticas cuja efetividade tem sido questionada. Assim, a escolha de um processo relativo às contas de 2020, que ainda serão apreciadas neste ano de 2021, se mostrou a melhor opção quando da definição do objeto deste trabalho.

Assim, é importante lembrar que alguns dados podem ser alterados no decorrer da análise do Tribunal de Contas, que ainda não foi concluída em relação ao processo do município selecionado. É possível, por exemplo, que o não cumprimento de limites constitucionais e legais seja justificado pelos gestores e reconsiderado na análise, fazendo com que uma informação que anteriormente apontava para o descumprimento seja modificada ao final, com repercussão inclusive sobre a proposta de encaminhamento pela aprovação ou rejeição das contas.

3.2.1 Plataforma escolhida

A plataforma escolhida para desenvolver a visualização de dados foi o *Infogram*. A visualização de dados será compartilhada a partir de um *qr code* a ser incluído no processo, para acesso por celular ou tablet. Também há a sugestão de acrescentar o link da visualização direto na página do processo de cada município, no site do Tribunal de Contas, para poder ser acessada direto pelo computador.

Durante o processo de trabalho, outros programas foram considerados. O *Canva* foi a primeira ideia, pela familiaridade da autora com o aplicativo, 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

elementos gráficos.

A visualização de dados foi desenvolvida ao longo de dez páginas, no formato A4 (20,99 cm X 29,70 cm) na posição vertical. O formato do modelo também gerou algumas dúvidas. Em certo momento pensou-se em fazer um painel de controle, em formato widescreen 16:9, pois o formato permite mais espaço para desenvolvimento dos gráficos, mas depois se desconsiderou a ideia por dois motivos: um, porque o formato não adapta-se ao tamanho da tela do celular, portanto perderia a conectividade com os aparelhos móveis, e dois, porque o formato em horizontal não daria a possibilidade de incluir a visualização de dados acrescido no documento do parecer prévio, como arquivo PDF por exemplo.

3.2.2 A seleção das informações

O título da visualização de dados é “O que os números falam sobre (o nome do município analisado na visualização)”. Na primeira parte do modelo de visualização de dados, é apresentado o município, e contextualizado através de sua localização no mapa de Santa Catarina, número de habitantes, PIB per capita, e a posição do município no ranking estadual em relação a cada item. Também na parte de apresentação, é colocado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e as três dimensões que o constituem: indicadores da educação, longevidade e renda. O PIB per capita foi escolhido por ser um dos principais indicadores de desenvolvimento econômico sobre a região analisada. O IDH-M por sua vez é um dos mais importantes índices quando se fala de desenvolvimento humano.

A segunda parte do modelo abrange as análises das contas fiscais. Escolheu-se incluir a execução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), os resultados orçamentário e financeiro, despesas por funções de governo, e despesas por origem. Trata-se da verificação de parâmetros cuja análise é obrigatória pelo Tribunal de Contas e que repercutem sobre o encaminhamento pela aprovação ou rejeição das contas.

Na terceira parte, são consolidados os dados relativos às áreas de educação, saúde, saneamento e administração, cuja análise foi priorizada na proposta de voto da Relatora. Essas áreas foram ressaltadas na proposta de parecer prévio a partir de uma combinação de critérios relacionados ao volume de recursos aplicados, reflexos sobre a gestão municipal bem como a relevância e atualidade do tema. Todos foram analisados a partir da execução do orçamento e do cumprimento de limites de gastos obrigatórios (quando existentes).

Nas áreas da saúde e educação, procurou-se estabelecer uma conexão entre os gastos realizados e o atendimento às metas estabelecidas em planos nacionais. No saneamento básico, escolheu-se dar destaque a cada uma das suas quatro dimensões, como forma de dar publicidade e levar para o âmbito do município a discussão sobre as políticas públicas que são necessárias para a universalização desse serviço essencial, preconizada no novo Marco Legal do Saneamento sancionado em julho de 2020. Na administração, optou-se por dar destaque a resultados em relação à transparência e governança.

Na quarta parte do modelo, é apresentado o acompanhamento das metas relativas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 que constam na proposta de voto. Apesar de serem objetivos cuja execução se espera concretizar apenas em 2030, o seu andamento foi verificado pelo Tribunal com o objetivo de conscientização acerca da agenda mundial e de induzir políticas públicas que promovam o alcance das suas metas.

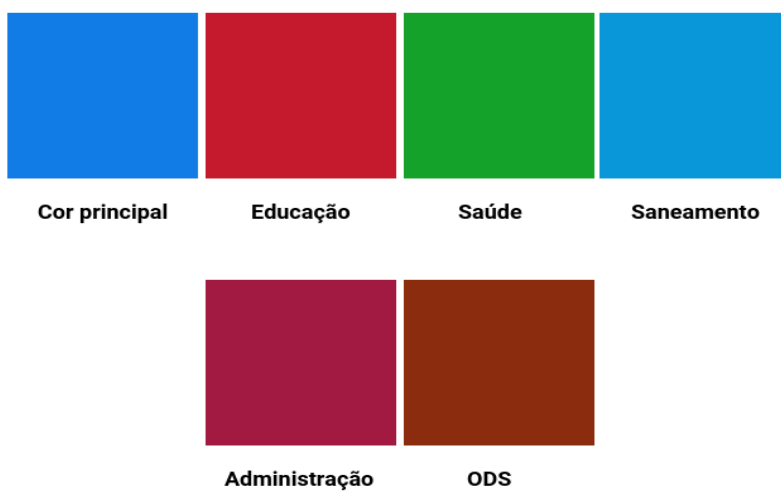
Por fim, na quinta parte, apresentam-se os critérios de avaliação das contas prestadas, bem como uma síntese do desempenho municipal, os quais subsidiam a proposta de encaminhamento do parecer prévio pela aprovação ou rejeição.

3.2.3 Identidade Visual

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, já citada neste relatório. 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 quatro 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, foram usadas 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 e facilitar a apreensão dos temas. A pesquisa da Bits Academy também mostrou que 70% dos entrevistados preferiram documentos com elementos de design mais limpo.

Figura 7 – Paleta de cores usada na visualização de dados



4 RECURSOS

O trabalho não demandou recursos financeiros de deslocamento, já que foi produzido em home office no contexto da pandemia do COVID-19. Foi usado na produção do trabalho um computador da própria aluna, da marca Dell modelo Inspiron 1545, no valor aproximado de R\$2.300,00.

O maior investimento foi na assinatura digital Individual Pro da ferramenta *Infogram*, com o custo de \$25 dólares americanos por mês, convertido para R\$ 155 reais, aproximadamente. O programa foi pago durante três meses para execução do trabalho e do uso das ferramentas da versão paga. A compra da versão paga se justifica pela necessidade do uso de algumas funcionalidades que só estavam disponíveis na versão Pro, como o controle de privacidade e os recursos avançados de edição.

5 DIFICULDADES E APRENDIZADOS

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.

O volume de dados contidos na proposta de voto também trouxe o desafio de construir um modelo de visualização de dados que se adaptasse à plataforma disponível, e se mostrasse acessível para o público-alvo escolhido. Além disso, os termos usados na proposta de voto eram bastante técnicos, e, muitas vezes, não puderam ser substituídos por sinônimos, para que não se corresse o risco de gerar uma desinformação.

Outra dificuldade que se apresentou decorre do fato de que os dados usados no trabalho são provenientes da análise do parecer prévio de contas, limitando assim as escolhas da autora. Existem outros aspectos relacionados ao desempenho do município, principalmente na área de políticas públicas, que poderiam ter sido explorados. Porém, como a visualização foi feita em cima de um documento que já existe, não seria cabível inserir outras informações se não aquelas que já estavam disponíveis.

Lidar com as limitações descritas foi uma fonte de aprendizado. O desenvolvimento do trabalho trouxe, primeiro, o aprendizado de que mesmo que já tenhamos conhecimento prévio de certo assunto, um aprofundamento sempre traz novas questões e novas dúvidas. Mesmo um trabalho desenvolvido a partir de um modelo já existente é uma tela em branco a ser preenchida, a ser começada do zero.

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.

Talvez um dos maiores aprendizados deste trabalho tenha sido que trabalhar com dados é aprender uma outra linguagem por si só. Muitas vezes o objetivo de infográficos e visualizações de dados é facilitar a leitura de determinado assunto para determinado público, com a ideia de

que “desenhando” as informações elas serão mais facilmente transmitidas. O que muitas vezes as pessoas esquecem é que os elementos gráficos de design também têm suas próprias limitações e é uma linguagem em si mesma, logo o poder de síntese e explicação das palavras não pode ser subestimado. Este talvez tenha sido o maior aprendizado desse trabalho.

REFERÊNCIAS

ROSLING, Hans; ROSLING, Ola; ROSLING, Anna Rosling. **Factfulness**: o hábito libertador de só ter opiniões baseadas em fatos. 7. ed. Suécia: Record, 2019. 360p.

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. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública*. Brasília: Sbp, 2020. Disponível em: <https://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiebap/paper/viewFile/1143/347> . Acesso em: 4 ago. 2021.

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

FIGUEIREDO, Rubens; CERVellini, Sílvia. **Contribuições para o conceito de opinião pública**. Opinião Pública, Campinas, v. 3, n. 3, p. 171-185, dez. 1995. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3469> Acesso em: 18 ago. 2021.

41º CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO - INTERCOM, 2018, Joinville. *Jornalismo e Democracia*: tensionamentos não democráticos. São Paulo: Intercom, 2018. Disponível em: <https://portalintercom.org.br/anais/nacional2018/resumos/R13-0721-1.pdf> . Acesso em: 18 de agosto de 2021.

FISCHER, Heloisa. **Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania**. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018.

MAYA, Ana Carolina; NYBO, Eryk Fontanelle; CUNHA, Mayara. **Legal Design**: criando documentos que fazem sentido para os usuários. São Paulo: Expressa, 2020.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 84-95, 19 out. 2012.

SPINOZA, R. M. Accountability. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

KUNSCH, M. M. Krohling. Comunicação organizacional: conceitos e dimensões dos estudos e das práticas In: MARCHIORI, Marlene. **Faces da cultura e da comunicação organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2006, pp.167-190.

NOGUEIRA, Daniel Moura. **Infografia no Brasil**: panorama de uma linguagem multimodal. 2019. 242 f. Tese (Doutorado) - Curso de Design, Puc-Rio, Rio de Janeiro, 2019.

CAIRO, A. **Infografía 2.0** visualización interactiva de información en prensa. Madrid: Alamut, 2008.

HAGAN, Margaret. **Law by Design**. Disponível em: <https://lawbydesign.co/legal-design>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ANEXO A – Ficha do TCC

FICHA DO TCC	Trabalho de Conclusão de Curso JORNALISMO UFSC	
ANO	2021.1	
ALUNO	Betina Machado Ramos	
TÍTULO	O que os números contam sobre os municípios? Um modelo de visualização de dados do parecer prévio sobre prestações de contas municipais	
ORIENTADOR	Profa.Dra Tattiana Gonçalves Teixeira	
MÍDIA	<input type="checkbox"/>	Impresso
	<input type="checkbox"/>	Rádio
	<input type="checkbox"/>	TV/Vídeo
	<input type="checkbox"/>	Foto
	<input type="checkbox"/>	Website
	<input checked="" type="checkbox"/>	Multimídia

CATEGORIA		Pesquisa Científica	
	X	Produto Comunicacional	
		Produto Institucional (assessoria de imprensa)	
		Produto Jornalístico (inteiro)	Local da apuração:
		Reportagem livro reportagem ()	() Florianópolis () Brasil () Santa Catarina () Internacional () Região Sul País: _____
ÁREAS	Assessoria de Imprensa. Visualização de dados. Comunicação Organizacional.		
RESUMO	<p>Este Trabalho de Conclusão de Curso consiste em um modelo de visualização de dados desenvolvido como um complemento ao parecer prévio sobre prestações de contas municipais. O objetivo deste projeto é propor um modelo de visualização de dados a ser adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) nos votos relativos às análises de contas de prefeito, a fim de facilitar a comunicação dos parâmetros e indicadores analisados tanto aos gestores municipais quanto aos cidadãos. O trabalho divide-se em: contextualização socioeconômica, gestão fiscal, orçamentária e patrimonial; e acompanhamento de algumas políticas públicas, inclusive aquelas voltadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU.</p> <p>Palavras-chave: Comunicação Pública. Comunicação Organizacional. Assessoria de Imprensa. Visualização de Dados. Parecer Prévio de Contas. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. <i>Accountability</i>.</p>		

ANEXO B - Declaração de autoria e originalidade

DECLARAÇÃO DE AUTORIA E ORIGINALIDADE

Eu, Betina Machado Ramos, aluna regularmente matriculada no Curso de Jornalismo da UFSC (JOR/CCE/UFSC), matrícula 12201725, declaro para os devidos fins que o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **O que os números contam sobre os municípios? Um modelo de visualização de dados do parecer prévio sobre prestações de contas municipais é de MINHA AUTORIA e NÃO CONTÉM PLÁGIO.**

Estou CIENTE de que em casos de trabalhos autorais em que houver suspeita de plágio será atribuída a nota 0,0 (zero) e que, adicionalmente, conforme orientação da Ouvidoria e da Pró-Reitoria de Graduação (Prograd), “em caso de suspeita ou verificação de plágio, o professor deverá notificar o Departamento no qual está lotado para as providências cabíveis”.

Autorizo a publicação do TCC no Repositório Digital da UFSC.

Florianópolis, 16 de setembro de 2021



Documento assinado digitalmente
Betina Machado Ramos
Data: 16/09/2021 03:06:32-0300
CPF: 083.312.259-19
Verifique as assinaturas em <https://vufsc.br>

Assinatura