

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – UFRN
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS – DCC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS – PPGCCON

ÉGON JOSÉ MATEUS CELESTINO

FATORES DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA DOS PODERES
EXECUTIVOS MUNICIPAIS BRASILEIROS A PARTIR DO ÍNDICE NACIONAL
DA TRANSPARÊNCIA DO MPF

NATAL/RN

2018

ÉGON JOSÉ MATEUS CELESTINO

**FATORES DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA DOS PODERES
EXECUTIVOS MUNICIPAIS BRASILEIROS A PARTIR DO ÍNDICE NACIONAL
DA TRANSPARÊNCIA DO MPF**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Linha de Pesquisa: Impacto da Contabilidade nas organizações e na sociedade.

Orientador: Prof. Dr. José Dionísio Gomes da Silva.

NATAL/RN

2018

ÉGON JOSÉ MATEUS CELESTINO

**FATORES DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA DOS PODERES
EXECUTIVOS MUNICIPAIS BRASILEIROS A PARTIR DO ÍNDICE NACIONAL
DA TRANSPARÊNCIA DO MPF**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Data: 27/04/2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. José Dionísio Gomes da Silva
Orientador – UFRN

Prof. Dr. Paulo Roberto Nobrega Cavalcante
Membro Examinador Externo – UFPB

Prof. Dr. Maurício Corrêa da Silva
Membro Examinador Interno – UFRN

NATAL/RN

2018

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Celestino, Egon Jose Mateus.

Fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros a partir do índice nacional da transparência do MPF / Egon Jose Mateus Celestino. - 2018.
87f.: il.

Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis. Natal, RN, 2018.

Orientador: Prof. Dr. José Dionísio Gomes da Silva.

1. Transparência Pública - Dissertação. 2. Ministério Público Federal - Dissertação. 3. *Accountability* - Dissertação. 4. Municípios - Dissertação. I. Silva, José Dionísio Gomes da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/Biblioteca Setorial do CCSA

CDU 352:657

Dedico este trabalho a Deus, por ter me dado força nesta caminhada e, em especial, à minha família pelo apoio incondicional e pelo zelo comigo em todas as horas.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela sua infinita bondade e pelo imenso amor derramados por meio de Graças em minha vida, a exemplo da completude deste mestrado.

Ao meu pai, José Celestino Filho (*in memoriam*), que sempre foi meu maior exemplo de homem trabalhador e aguerrido em busca de seus sonhos; à minha mãe, Eliane Celestino, por todo apoio, carinho e cuidado em todos os momentos de minha vida; e, à minha irmã, Joyce Celestino, pelo exemplo acadêmico, profissional e pelo companheirismo de sempre.

Ao professor Dr. José Dionísio Gomes da Silva, pela disponibilidade, mesmo com seu tempo tão escasso, pelos ensinamentos acadêmicos e profissionais, que não somente foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa como também primordiais para o meu desenvolvimento de vida.

Ao professor Dr. Maurício Corrêa da Silva, pela sua prontidão, pelo incentivo, pelas contribuições e tanto mais, que me impulsionaram para frente na vasta área de contabilidade governamental.

Ao professor Dr. José Matias-Pereira, pelas valiosas orientações e contribuições nesta pesquisa.

Ao Departamento de Ciências Contábeis da UFRN, órgão que me graduou o profissional que sou hoje e que continuamente me oferta a possibilidade de ser um educador ainda melhor com o convívio acadêmico do notório quadro de seus docentes, discentes e servidores técnico-administrativos.

Ao curso de Ciências de Contábeis e à pós-graduação do UNIRN, pela confiança, pelo incentivo e pela estima em meu trabalho depositados.

A todos os professores e à servidora Marileila do PPGCCon/UFRN, em especial aos professores Dra. Aneide Oliveira Araújo, Dr. Edilson Paulo, Dr. Clayton Levy Lima de Melo, Dr. Anderson Luiz Rezende Mól, Dra. Edzana Lucena e Dr. Diogo Henrique Silva de Lima, sendo estes primordiais para minha formação no decorrer do mestrado.

Aos colegas da turma 02 do mestrado do PPGCCon/UFRN, pelos momentos de partilhas, pelas angústias e pelos ensinamentos mútuos; em especial, aos colegas João Evangelista e Vanessa Medeiros, pelo companheirismo de sempre.

A todos aqueles que, de alguma forma, torceram e foram indispensáveis para a conclusão deste trabalho, meu muito obrigado.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar quais os determinantes para a transparência dos poderes executivos municipais brasileiros a partir do Índice Nacional da Transparência do Ministério Público Federal. Para tanto, utiliza a metodologia empírico-analítica aplicada na amostra aleatória estratificada do estudo com os 525 municípios brasileiros, sendo a variável dependente o Índice Nacional da Transparência do Ministério Público Federal e as demais variáveis explicativas de dimensão social, econômica e política. Tem por base a modelagem econométrica de regressão Tobit, estimada para verificar as melhores variáveis com capacidade explicativa para ocorrência do fenômeno das melhores práticas de transparência pública. Os resultados indicam que municípios das regiões Sul e Sudeste apresentam melhores níveis de transparência e de *accountability* em comparação com os municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, fenômeno este decorrente dos melhores indicadores de Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios presentes na Região Sul e Sudeste do Brasil. Conclui que as variáveis determinantes para melhores níveis de transparência dos municípios brasileiros são quanto aos fatores políticos apenas o nível educacional do prefeito, quanto aos fatores econômicos as variáveis IDH e dívida consolidada e quanto os fatores sociais as variáveis Educação, Urbanização e Densidade Demográfica, sendo então os fatores sociais os melhores estimadores explicativos para transparência pública municipal brasileira. A contribuição do estudo consiste na validação de um modelo que determina variáveis preditivas para explicar o fenômeno transparência pública municipal brasileira pautado na avaliação institucional do Ministério Público Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência Pública. Ministério Público Federal. *Accountability*. Municípios.

ABSTRACT

This study aims to analyze the factors to the transparency of Brazilian municipal executive based on Índice Nacional da Transparência from Ministério Público Federal. To this, it uses empirical-analytical methodology applied to an aleatory data from this study with 525 Brazilian cities. In this case, the independent variable is Índice Nacional da Transparência from Ministério Público Federal and other explicative variable like social, economic and politic dimension. It has as base an econometrical model of regression Tobit, used to verify the best variables with an explicative capacity to the occurrence of this phenomenon of the best practices of public transparency. Results point that cities from South and Southwest show best levels of transparency and accountability comparing to the cities from North, Northwest and Center-west, this phenomenon comes from the best indicators from Índice de Desenvolvimento Humano related to cities in the South and Southwest regions from Brazil. It concludes that the determining factors for better levels of transparency in Brazilian municipalities are the political factors only the educational level of the mayor, the economic factors, the IDH and consolidated debt variables and the social factors the variables Education, Urbanization and Demographic Density, being then social factors the best explanatory estimators for Brazilian municipal public transparency. The contribution of this research consists in the validation of a model to determine a predictive variable to explain the phenomenon Brazilian municipal public transparency based on institutional evaluation from Ministério Público Federal.

KEYWORDS: Public Transparency. Ministério Público Federal. Accountability. Cities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Investigação dos benefícios de práticas de divulgação das demonstrações financeiras governamentais	24
Figura 2 – Gráfico de Box plot do índice de transparência com classificação dos municípios (Por número de habitantes - hab.).....	68
Quadro 1 – Dispositivos da Constituição Federal Brasileira de 1988 acerca do acesso à Informação.....	31
Quadro 2 – Itens avaliados para elaboração do <i>Ranking</i> Nacional da Transparência do MPF dos municípios e estados brasileiros.....	36
Quadro 3 – Relação de hipóteses e Variáveis (Proxies) a serem estudadas.	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Detalhamento do universo, da população e da amostra da pesquisa	48
Tabela 2 – Distribuição da amostra por estados brasileiros	49
Tabela 3 – Notas 1ª avaliação MPF transparência dos municípios da amostra (2015) região Norte	58
Tabela 4 – Notas 1ª avaliação MPF transparência dos municípios da amostra (2015) região Nordeste.....	58
Tabela 5 – Notas 1ª avaliação MPF transparência dos municípios da amostra (2015) região Centro-Oeste	59
Tabela 6 – Notas 1ª avaliação MPF transparência dos municípios da amostra (2015) região Sudeste.....	60
Tabela 7 – Notas 1ª avaliação MPF transparência dos municípios da amostra (2015) região Sul.....	60
Tabela 8 – Estatística descritiva das variáveis nominais	61
Tabela 9 – Estatística descritiva das variáveis discretas e contínuas (variável dependente)....	61
Tabela 10 – Estatística descritiva das variáveis discretas e contínuas (variáveis explicativas econômicas).....	63
Tabela 11 – Estatística descritiva das variáveis discretas e contínuas (variáveis explicativas sociais).....	64
Tabela 12 – Estatística descritiva das variáveis discretas e contínuas (variáveis explicativas políticas)	65
Tabela 13 – Teste de Shapiro-Wilk	66
Tabela 14 – Comparação do índice de transparência com classificação dos municípios (por número de habitantes - hab.)	67
Tabela 15 – Teste de comparação múltipla de Kruskal-Wallis	68
Tabela 16 – Análise de correlação de Spearman	69
Tabela 17 – Fatores de Inflação de Variância (FIV) entre as variáveis explicativas	70
Tabela 18 – Teste Shapiro Wilks – normalidade dos resíduos.....	71
Tabela 19 – Análise de regressão Tobit para modelo robusto (dados eleitorais).....	72
Tabela 20 – Análise de regressão Tobit para modelo robusto (dados sociais).....	73
Tabela 21 – Análise de regressão Tobit para modelo robusto (Dados econômicos).....	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASEAN - Associação das Nações do Sudeste Asiático
ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas
BACEN - Banco Central
CF - Constituição Federal
CGU - Controladoria Geral da União
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público
e-GOV - Governo Eletrônico
e-OUV - Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Municipal
e-SIC - Sistema de Informação ao Cidadão
ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IDV-M - Índice de Disclosure Voluntário Municipal
INEP - Instituto Nacional de Educação Pública
ITP - Índice da Transparência Pública
LAI - Lei de Acesso à Informação
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF - Ministério Público Federal
MV - Máxima Verossimilhança
OGP - *Open Government Partnership*
PIB - Produto Interno Bruto
PPC - Renda Per Capita
PPP - Parcerias Público Privadas
Rtr - Receita Tributária
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TCM - Tribunal de Contas dos Municípios
TCU - Tribunal de Contas da União
TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UF - Unidade da Federação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO	13
1.2 OBJETIVOS	17
1.2.1 Objetivo Geral	17
1.2.2 Objetivos Específicos	17
1.3 JUSTIFICATIVAS	18
1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	21
2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO.....	22
2.1 <i>DISCLOSURE</i>	22
2.2 PRINCÍPIOS BÁSICOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA PÚBLICA	25
2.3 PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS SOBRE TRANSPARÊNCIA.....	30
2.4 METODOLOGIA DO <i>RANKING</i> NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA DO MPF....	35
2.5 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	39
3 METODOLOGIA.....	46
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E DO MÉTODO	46
3.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E COLETA DE DADOS	47
3.3 ESCOLHAS DE VARIÁVEIS DA PESQUISA.....	50
3.4 HIPÓTESES DA PESQUISA	52
3.5 TÉCNICAS DE COLETA E DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	53
4 RESULTADOS DA PESQUISA	56
4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA	56
4.2 RESULTADOS DOS TESTES ECONÔMICOS	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76
REFERÊNCIAS	80

1 INTRODUÇÃO

Este estudo trata da transparência pública municipal brasileira sob a ótica do Ministério Público Federal (MPF), avaliando os principais fatores externos impactantes para ocorrência de melhores níveis de transparência da gestão pública municipal.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

A transparência nas contas públicas é um conceito indissociável de qualquer Estado Democrático de Direito. A obrigação de prefeitos, governadores e presidentes de disponibilizarem informações, para qualquer cidadão, sobre quanto arrecadam e gastam já existe, desde 1988, quando a atual constituição entrou em vigor. A Constituição Federal de 1988 determina, no art. 37, que o administrador público deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1998). Numa sociedade democrática, o fornecimento de informações governamentais aos cidadãos é considerado obrigatório. Isso geralmente inclui a divulgação da informação tanto de forma proativa como passiva (GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012).

De acordo com Siqueira (2016), o princípio da publicidade, conforme previsto na Constituição (BRASIL, 1998), já consolida a transparência como norteadora da administração pública, não se restringindo à publicidade das informações inerentes às atividades e decisões governamentais, uma vez que tais informações devem, basicamente, ser facilmente localizáveis, facilmente compreensíveis, passíveis de inferência e disponibilizadas em formatos livre e abertos.

Nos últimos anos, no entanto, por meio da edição de uma série de normas infraconstitucionais, esse dever se tornou ainda mais explícito e detalhado. A Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), já em 2000, mesmo antes da popularização da internet, dispunha que planos, orçamentos e prestações de contas deveriam ter ampla publicidade “em meios eletrônicos de acesso público”.

A Lei Complementar nº 131 de 2009, alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal, esmiuçou ainda mais esse dever, prevendo a obrigação de que todos os municípios brasileiros disponibilizassem suas informações financeiras em tempo real, contendo, por exemplo, “disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado” (BRASIL, 2009). Na sequência,

com a edição da Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/11) que disciplinou o pedido de informações tanto no seu aspecto ativo quanto no passivo, alcançou-se a plenitude das Leis referentes à transparência no Brasil (BRASIL, 2011).

A gestão pública brasileira tem seguido essas tendências, especialmente a partir da Lei de Acesso à Informação, por ter sido marcada pela busca ao cumprimento das legislações existentes e pela criação de novas leis com enfoques correlatos (JAHNS; RAUPP, 2016). O cumprimento de formalidades legais por parte dos estados e municípios não significa necessariamente a efetiva transparência pública almejada de acordo com Raupp e Pinho (2013).

Ademais, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TIC) tem possibilitado ao cidadão mais acesso aos atos dos gestores públicos. Essa possibilidade, em conjunto com a liberdade de expressão e participação política, auxilia a formação e a disseminação de diversos grupos, organizados ou não, para se manifestarem nas ruas, na mídia ou nas redes sociais, em busca de atuações mais efetivas dos gestores públicos (HERNÁNDEZ QUIÑONES *et al.*, 2011).

Nesse sentido, no Brasil, conforme Pinho e Sacramento (2009), os municípios têm assumido cada vez mais uma maior responsabilidade e autonomia de gestão, passando a enfrentar novos desafios desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entretanto, governos em menor escala de ente estão mais propensos a estar em estágios iniciais de desenvolvimento no tocante à transparência municipal (CASSELL; MULLALY, 2013). Isso decorre do fato, como apontam Jorge *et al.* (2011), de geralmente os municípios terem menos recursos técnicos e humanos para implementar soluções ligadas à tecnologia da informação.

Pesquisas (SANTANA JÚNIOR; LIBONATI; VASCONCELOS, 2009; PINHO, 2008; ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2010; CRUZ *et al.*, 2012; SOUZA *et al.*, 2013; CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; WRIGHT; PAULO, 2014; JAHNS; RAUPP, 2016; SIQUEIRA, 2016) desenvolvidas no âmbito nacional demonstram a evolução dos níveis de divulgação de informações nas esferas de governo e quais fatores influenciam nesse comportamento, assim como outras pesquisas realizadas (RANGEL *et al.*, 2016) analisaram o foco da elaboração de um *ranking* dos municípios mais transparentes (análise vertical), ou tiveram foco nos itens da transparência ativa da LAI de municípios brasileiros (análise horizontal).

Na literatura internacional, há mais de 150 variáveis que já foram citadas como forma de analisar os fatores que motivam a abertura de informações das administrações públicas (BAKAR; SALEH, 2011). A esse respeito, Mitchel (2011) aponta que várias ações

sociais e políticas impactam no tipo de política de transparência que será adotada. Nesse contexto, Wohlers (2008), ao estudar os municípios americanos, encontrou correlação com os níveis socioeconômicos e o tamanho da população. Já Lopez, Martinez e Oliva (2011) encontraram relação entre os fatores econômicos e políticos, no que se refere aos municípios espanhóis.

Jorge *et al.* (2011) afirmam que os determinantes da transparência fiscal basicamente são definidos pelo grau de interesse dos cidadãos e pela disposição dos governos em divulgar informações. Nesse sentido, prosseguem os autores expondo que geralmente é averiguado o interesse dos cidadãos por intermédio da avaliação de fatores sociais, demográficos e econômicos, enquanto a disposição dos governos tem seu estudo relacionado a fatores de contexto, incluindo a competição política e condição financeira.

Dessa forma, os estudos (BAKAR, SALEH, 2011; MITCHEL, 2011; WOHLERS, 2008; LOPEZ; MARTINEZ; OLIVA, 2011) demonstram que o estudo das variáveis explicativas da transparência pública geralmente se norteia por fatores sociais, econômicos, políticos e demográficos. Bakar e Saleh (2011) ainda expressam que comumente se busca o estudo sobre transparência pública em relação aos municípios por apresentarem estes entes uma atuação mais próxima do cidadão.

No Brasil, diversas pesquisas sobre transparência pública dos municípios brasileiros (LOCK, 2003; PRADO; LOUREIRO, 2006; CRUZ *et al.*, 2012; WRIGHT; PAULO, 2014) demonstram que as variáveis explicativas para transparência pública geralmente se norteiam por fatores sociais, econômicos, políticos e demográficos. Essas pesquisas estruturam *rankings* e avaliações para quantificar o nível de transparência dos municípios com parâmetros próprios e/ou com metodologias de associações de controle como o do Contas Abertas, decorrente da ausência de *rankings* de órgãos públicos que avaliassem as transparências dos entes públicos do Brasil.

Dentre os principais órgãos internacionais que disponibilizam dados baseados em *surveys* sobre transparência e combate à corrupção, destacam-se o Banco Mundial e a Organização não Governamental Transparência Internacional. No Brasil, há alguns órgãos, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que tratam da divulgação do Cadastro Nacional de Improbidade Administrativa; o Tribunal de Contas da União (TCU), que apresentou análises das contas municipais; a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), que desenvolveu o índice FIRJAN de gestão fiscal; a Associação Contas Abertas, que desenvolveu o índice que capta a transparência fiscal ativa governamental; o Ministério Público Federal (MPF), que traz o *Ranking* Nacional da Transparência, entre outros.

A legislação citada trouxe uma série de normas que pode realizar uma revolução no controle dos gastos públicos. No entanto, até a execução do Projeto do *Ranking* Nacional dos Portais da Transparência, não havia uma avaliação do efetivo cumprimento das leis nos 5.569 municípios e 27 estados da federação brasileira (BRASIL, 2015a). Nessa perspectiva, em meados de 2015, a Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF) coordenou todas as unidades do MPF para que fossem feitas avaliações periódicas que redundassem na adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e em débito com as leis (BRASIL, 2015b).

A primeira avaliação se deu entre os dias 08/09/2015 e 09/10/2015. Após a coleta de dados, o MPF divulgou *rankings* estaduais e municipais brasileiros no dia 09/12/2015. Além da divulgação dos *rankings*, o MPF expediu mais de 3.000 recomendações àqueles entes federados que não estavam cumprindo suas obrigações legais, dando um prazo de 120 dias para sua adequação às Leis de Transparência. Trata-se de medida prevista em Lei (artigo 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93) que tem como objetivo solucionar extrajudicialmente irregularidades encontradas (BRASIL, 2015a).

Desse modo, os gestores públicos têm a obrigação de disponibilizar informações, para qualquer cidadão, sobre as arrecadações e alocações dos recursos públicos. Além disso, o índice nacional da transparência visa monitorar de forma efetiva a transparência dos municípios e estados brasileiros, por meio de atuação do MPF por intermédio de ações cíveis públicas contra municípios para o cumprimento da transparência, quais sejam: ações de improbidade contra os prefeitos, recomendação para que a União suspenda os repasses de transferência voluntária e representação para a Procuradoria Regional da República contra prefeitos.

O *Ranking* Nacional da Transparência redundou de forma inédita na atuação simultânea e articulada do MPF. Nesse sentido, foram tomadas medidas judiciais e extrajudiciais para concretização do direito à transparência, contribuindo para a prevenção da corrupção e para o fortalecimento da participação democrática no país (BRASIL, 2015a).

Diante da regulação sobre acesso à informação no cenário nacional, da importância atribuída à transparência pública, do desafio para a sua implementação nos municípios brasileiros e da relevância dos fatores econômicos, sociais e políticos para determinar melhores práticas de transparência, o presente estudo busca responder a seguinte problemática: *Quais são os fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros, no ano de 2015, segundo o Índice Nacional da Transparência do Ministério Público Federal - MPF?*

A resposta a essa pergunta poderá contribuir, por um lado, para determinar os fatores influentes para a transparência pública da gestão municipal brasileira, com o incentivo para alcançar melhores práticas de divulgação das prefeituras municipais brasileiras. Por outro lado, apresenta também o resultado sob a ótica do Ministério Público Federal que tem o compromisso constitucional da defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, a defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

Por essas razões, o estudo fomenta a conscientização quanto aos direitos dos cidadãos de acesso à informação, assim como incentiva o combate à corrupção na gestão pública por meio de práticas consultivas e do exercício da democracia por parte da população brasileira.

1.2 OBJETIVOS

Este estudo apresenta objetivos gerais e específicos, os quais são apresentados a seguir.

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é analisar, entre um conjunto de fatores sociais, econômicos e políticos, quais os determinantes para a transparência dos poderes executivos municipais brasileiros, a partir do Índice Nacional da Transparência do MPF.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para a consecução deste objetivo geral proposto, serão adotados os seguintes objetivos específicos:

- Investigar o nível de divulgação e transparência dos municípios por região brasileira de toda a população e amostra da pesquisa, conforme Índice Nacional da Transparência do Ministério Público Federal – MPF, com o intuito de captar particularidades regionais quanto à qualidade das informações divulgadas pelos poderes executivos municipais;
- Avaliar a relação entre os níveis de indicadores sociais no que diz respeito à urbanização, à idade média populacional, à distribuição populacional, à educação e à saúde da população com os níveis de transparências do poder executivo municipal através do Índice

Nacional da Transparência do Ministério Público Federal – MPF;

- Verificar a relação entre os níveis de indicadores econômicos relacionados ao IDH, à Renda Per Capita, às Receitas de Transferências, às Receitas Tributárias, ao Ativo Total e à Dívida consolidada com os níveis de transparências do poder executivo municipal através do *Ranking* Nacional da Transparência do Ministério Público Federal – MPF;

- Averiguar a relação entre as variáveis políticas quanto à competição política, à idade e à escolaridade do gestor municipal com os níveis de transparências do poder executivo municipal a partir do *Ranking* Nacional da Transparência do Ministério Público Federal – MPF.

1.3 JUSTIFICATIVAS

Matias-Pereira (2012) esclarece que, entre as justificativas de uma pesquisa, deverão ser abordadas reflexões sobre a relevância do tema, as contribuições, o estímulo para a realização de novas pesquisas, entre outras. Este estudo justifica-se por embasar-se no *Ranking* Nacional da Transparência Pública, instituído pela MPF, instituição de autonomia na estrutura do Estado, com credibilidade social, que opta por escolher indicadores de transparência ativa, tais como: gerais, receitas, despesas, licitações/contratos e relatórios; assim como indicadores de transparência passiva, a saber: Serviços de Informações (Sic), Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-Sic), Divulgação da estrutura e forma de contato e Boas Práticas de Transparência. Tais premissas dos indicadores determinam de forma abrangente a qualidade e o nível de transparência pública dos municípios brasileiros analisados em meados de 2015 pelo MPF.

Esta pesquisa também se justifica pela contribuição que o tema transparência da gestão pública municipal tem para sociedade. Nesse tocante, o ente público, por receber da sociedade os recursos que financia todas as suas operações, deve pautar suas administrações no princípio da publicidade (transparência) dos números das receitas e despesas de sua gestão.

Por sua vez, os cidadãos possuem o direito de exercer o controle social dos recursos e das gestões públicas. Nesse processo, o controle social dos recursos financeiros oriundos da gestão pública possibilita à sociedade exercer um papel fundamental na identificação de fraudes, uma vez que essas ocorrências impedem o crescimento econômico e social do país, minando a legitimidade da gestão pública, fato que poderá acarretar uma redução do bem-estar coletivo em detrimento de interesses individuais.

De acordo com as pesquisas internacionais mais recentes, há indução de mais

desfalques na administração pública em decorrência de menores índices de transparência e ausência de mecanismos de punição para os agentes públicos. Nesse caso, os mecanismos de transparência e punição constituem-se excelentes fatores qualitativos para contribuições dos controles sociais dos bens públicos (KHADJAVI; LANGE; NICKLISCH, 2017).

Conforme Matias-Pereira (2013a), nas últimas quatro décadas, a sociedade brasileira viu uma sucessão de escândalos, que se intensificaram após a década de 1990. Observa-se que uma proporção significativa desses casos foi realizada pela Polícia Federal, com a ajuda dos procuradores do Ministério Público Federal.

Ademais, outra justificativa do estudo é o necessário desenvolvimento de pesquisas que visam buscar pelo embasamento de fatores determinantes para transparências das informações públicas, que possibilitam o controle social por parte dos cidadãos. Visando à expansão dessa área de estudo, optou-se por utilizar no estudo o *Ranking* Nacional da Transparência do MPF, por se tratar de um *ranking* oficial que avalia o nível de transparência dos 27 estados da federação brasileira e dos 5.569 municípios.

Segundo Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), quanto à literatura da democracia, identifica-se que a transparência das ações dos governos é vista como condição *sine qua non* para a consolidação democrática. A literatura também aponta que a descentralização tem sido defendida como uma forma de reforçar a democracia e a ampliação dos direitos sociais e que o orçamento é uma das ferramentas mais importantes no fluxo contínuo de informações sobre estratégias, escolhas e resultados, uma vez que é por meio dele que os governos definem e desenvolvem as políticas públicas.

Para Nakagawa (2007), a sociedade confia a uma entidade a utilização de seus haveres, de forma que há nessa relação uma delegação de poderes e, por conseguinte, a obrigatoriedade de prestação de contas, firmada sobre os pilares de confiabilidade e evidenciação, os quais dão forma ao conceito de *accountability*. A esse respeito, Santana Júnior, Libonati e Vasconcelos (2009) acrescentam que, a partir do momento em que os cidadãos são compungidos a pagar tributos, também passam a cobrar do Estado, por meio dos seus governantes e gestores públicos, o cumprimento do “contrato social”. Com o isso, os cidadãos objetivam garantir que os recursos provenientes dos seus tributos estejam sendo empregados de maneira eficiente, eficaz e efetiva (CRUZ *et al.*, 2012).

No decorrer dos últimos anos, também se encontraram em alguns estudos aspectos a ser mais bem analisados e desenvolvidos sobre o tema transparência pública, indicando mais variáveis para a avaliação da transparência. Não menos relevante, destaca-se a necessidade de mais pesquisas na área que busquem analisar com mais profundidade a forma como a gestão

pública está sendo afetada pelo processo de construção da *accountability* e a sua relação governo-cidadão (PINHO, 2008).

Nessa perspectiva, o município deve se estruturar para poder fornecer ao cidadão e à sociedade os melhores meios para facilitar e otimizar a sua participação nas decisões governamentais e a verificação das arrecadações e aplicações dos recursos públicos. Observa-se, portanto, a crescente importância da publicidade e da transparência de informações da gestão pública para prestação de contas governamental e para interatividade entre os gestores públicos e a sociedade.

Conforme exposto, este trabalho se justifica, uma vez que se propõe a identificar os fatores sociais, econômicos e políticos que determinam a divulgação e a transparência das gestões municipais brasileiras. Identificação essa que determina e facilita o acompanhamento das contas públicas pelo cidadão e pela sociedade, trazendo como desafio o combate aos desvios de recursos, por meio de prestações de contas efetivas reduzindo a incidência para ocorrência de ações corruptíveis na gestão pública.

A contribuição do estudo consiste na validação dos fatores determinantes para as melhores práticas de transparência dos municípios brasileiros, pautando-se em pesquisas anteriores sobre transparência pública que foram realizadas a partir de *rankings* próprios decorrentes da ausência de um indicador oficial chancelado por um órgão público de controle. Para tanto, este estudo tem por base um indicador/*ranking* oficial da transparência pública elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF), órgão federal de controle sobre os recursos públicos federais alocados nos diversos entes federativos.

O estudo realizado, além de utilizar-se de um *ranking* oficial de transparência pública do MPF, ainda contribuiu com a utilização de novas variáveis até então ainda não verificadas em pesquisas no Brasil, como: variáveis de dimensão social (densidade demográfica) e políticas (idade do gestor e nível de escolaridade do gestor), que impactam de forma explicativa para a ocorrência de melhores níveis de transparências públicas nos municípios brasileiros. Dessa forma, este estudo contribui para o melhoramento da capacidade preditiva de mais bem determinar os níveis de transparência dos municípios brasileiros, tal aspecto é realizado em consonância com as premissas oficiais de um órgão de controle dos recursos alocados pelo ente público da União a qualquer ente federativo.

Por fim, cabe destacar que a finalidade maior do estudo está em fortalecer as discussões sobre transparência como ferramenta efetiva para o controle social sobre as gestões públicas municipais, ao mesmo tempo que os cidadãos exerçam mais controle social e participem ativamente da elaboração de políticas públicas, constituindo um Estado mais

alinhado às demandas da sociedade.

1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

O estudo está voltado à análise dos fatores determinantes para a transparência pública dos municípios brasileiros no ano de 2015, decorrente do *ranking* de transparência criado pelo MPF. Nesse sentido, esta pesquisa não se dispõe a capturar mudanças ocorridas ao longo do tempo. Dessa forma, há um limite dos motivos que levaram os municípios brasileiros a reduzir ou a aumentar a transparência ao longo do tempo.

Além disso, a escolha do ano de 2015 deu-se em virtude de ser o primeiro ano de avaliação do *Ranking* Nacional da Transparência Pública, o que capta muitos municípios brasileiros com indicador baixíssimo no tocante as suas práticas de transparências ativas e passivas, conforme Lei de Acesso à Informação. Destaca-se, outrossim, que o referido ano escolhido também apresenta todas as variáveis explicativas econômicas, sociais e políticas dispostas para este exercício.

No que se refere à delimitação, este estudo se debruçará sobre variáveis explicativas como: os níveis de indicadores econômicos relacionados ao controle dos gastos públicos e referenciados, direta ou indiretamente, ao longo do texto da Lei de Responsabilidade Fiscal LRF; os indicadores sociais como população, renda, distribuição populacional, social e qualidade de vida; e os indicadores políticos como gestor municipal e competição política. Dessa forma, verifica-se como essas variáveis determinam melhores níveis de transparência pública, com base no *Ranking* Nacional da Transparência do Ministério Público Federal – MPF realizado no ano de 2015.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

Este trabalho delimitou a literatura para contribuir com o desenvolvimento da pesquisa (tema e problema). O referencial teórico diz respeito à fundamentação que será adotada para tratar do tema e do problema de pesquisa, com a finalidade de iluminar os dados do estudo (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Nesta seção, aborda-se a literatura referente às práticas de *Disclosure*, sequencialmente os princípios básicos da Governança Corporativa Pública e principais marcos normativos sobre transparência, a estrutura da metodologia do *Ranking* Nacional da Transparência do MPF, e por fim, uma breve exposição dos estudos anteriores sobre determinantes da transparência na gestão pública.

2.1 DISCLOSURE

O tema *disclosure* apresenta relevância para a discussão corporativa e acadêmica, pois consiste em uma das formas mais importantes de os gestores se comunicarem com os acionistas e com o mercado em geral e de apresentarem o desempenho da administração. A divulgação de informações de natureza econômica, financeira e social possui papel fundamental na diminuição da assimetria informacional existente entre gestores e investidores (AVELINO *et al.*, 2014).

Nesse sentido, Hope (2003) argumenta que *disclosure* é um fenômeno inerentemente complexo e uma simples teoria pode dar uma explicação parcial. Verrecchia (2001) afirma que não há uma teoria que abranja e seja sólida com relação às informações emitidas pelas organizações, de forma que há um conjunto de direcionadores que ajudam a integrar os estudos. No entanto, Dye (2001) argumenta que a teoria da divulgação já se encontra em um estágio avançado, podendo ser considerada como desenvolvida.

Verrecchia (2001) propõe uma taxonomia que engloba três categorias amplas de pesquisa sobre divulgação em contabilidade, a saber: (1) pesquisa sobre divulgação baseada em associação (*association-based disclosure*); (2) pesquisa sobre divulgação baseada em julgamento (*discretionary-based disclosure*); e (3) pesquisa sobre divulgação baseada em eficiência (*efficiency-based disclosure*).

De acordo com Salotti e Yamamoto (2005), as pesquisas sobre divulgação baseada em associação têm sido bem sucedidas, uma vez que oferecem caracterizações detalhadas sobre as relações ou associações entre divulgação, mudanças de preços, volume de negócios

ou outro fenômeno de mercado. Assim, essa primeira categoria envolve trabalhos cuja preocupação principal consiste em estudar os efeitos exógenos do *disclosure* em mudanças ou perturbações nas ações individuais de investidores que competem no ambiente do mercado de capitais, primariamente por meio do comportamento do equilíbrio do preço dos ativos e volumes de transação (VERRECCHIA, 2001).

A segunda categoria analisa a forma como os administradores e/ou empresas exercem discricionariedade no que diz respeito à divulgação de informações sobre as quais eles possam ter conhecimento (VERRECCHIA, 2001). Conforme preconiza Lima (2007), esse tipo de pesquisa está muito ligado aos estudos de Fields, Lys e Vincent em 2001 sobre *Accounting Choice* (Escolhas Contábeis).

As Escolhas Contábeis envolvem a ideia de que proxies ou imperfeições de mercado podem influenciar as escolhas contábeis por parte dos gestores: custos de agência relacionados a questões contratuais como gestores (bem informados) e investidores (não tão bem informados como os gestores); e externalidades que afetam as partes não contratantes relacionadas a terceiros ou a itens não contratuais (LIMA, 2007).

Segundo Silva, Martins e Lemes (2016), as pesquisas contemporâneas que buscam identificar os fatores determinantes das escolhas contábeis são fundamentadas, essencialmente, em três conjuntos conceituais, quais sejam: o conjunto dado pela Teoria Contratual da Firma, o conjunto de conceitos apresentados pela chamada Teoria Positiva da Contabilidade e o conjunto, mais amplo, advindo da Teoria Institucional.

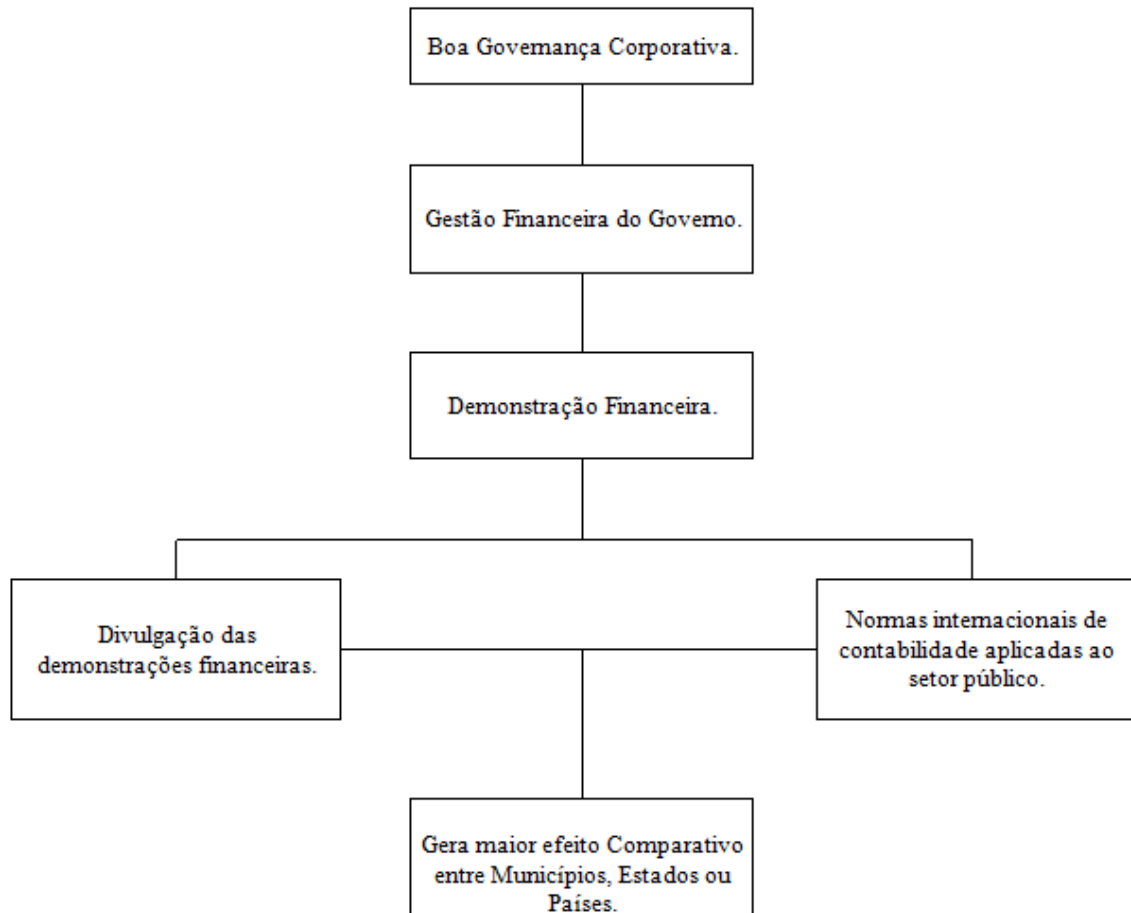
A terceira categoria discute que tipos de informações são preferidas e mais eficientes, considerando a ausência de prévio conhecimento da informação (VERRECCHIA, 2001). Nesse tipo de pesquisa, visualizam-se os estudos que recomendam a informação como redução da assimetria e verificam sua relação com a performance econômica das empresas. Como exemplo, pode-se citar a análise entre o Custo de Capital x *Disclosure* (LIMA, 2007).

Lowenstein (1996 apud HOOD, 2006) destaca que o que é chamado de transparência em outras áreas do conhecimento tende a ser denominado “*disclosure*” na linguagem contábil e, como nas outras áreas de conhecimento, a ideia de *disclosure* ou de transparência em governança corporativa também pode ser constatada antes do século XX. Para Howard e Seth (2005), esse esforço em aplicar os princípios de governança corporativa do setor privado para o setor público deve ser uma manifestação da pesquisa contínua com o intuito de melhorar a *accountability* e o desempenho governamental.

De acordo com Sukmadilaga, Pratama e Mulyani (2015), um maior nível de divulgação irá indicar quanto o governo cumpriu o seu compromisso de governança, de modo

a gerar mais comparação da divulgação das demonstrações financeiras governamentais entre os entes, podendo subsidiar mais acessibilidade às informações da gestão pública. O esquema a seguir (Figura 1) determina como a divulgação colabora para uma melhor gestão pública.

Figura 1 – Investigação dos benefícios de práticas de divulgação das demonstrações financeiras governamentais



Fonte: Adaptado de Sukmadilaga, Pratama e Mulyani (2015).

Conforme Santana Júnior, Libonati e Vasconcelos (2009), os princípios básicos da boa governança aludidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) no que se refere à transparência, equidade, *accountability* e responsabilidade corporativa são devidamente adaptados para a realidade do setor público, assim como foram investigados em sua pesquisa, principalmente a publicidade (transparência eletrônica) das ações governamentais voltadas para a gestão fiscal.

2.2 PRINCÍPIOS BÁSICOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA PÚBLICA

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015, p. 20), “Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”. Para Matias-Pereira (2010a), a governança corporativa pública apresenta como base a definição dos papéis e a responsabilidade dos gestores, sendo seus princípios basilares transparência, equidade e prestação de contas. Segundo o mesmo autor, a governança corporativa no setor público retrata os princípios de governança corporativa que devem ser usados quando da administração das agências governamentais, apresentando como principais elementos a responsabilidade em atender a sociedade, a supervisão, o controle e a assistência social.

Ainda segundo Matias-Pereira (2013a), numa perspectiva histórica, a administração pública brasileira é marcada por processos de reforma, definidos como a transformação das estruturas administrativas e de aparato institucional do Estado, que deverá visar à superação de dificuldades e à gestão organizacional no setor público. Nesse esforço para construir um modelo de administração pública mais eficiente, eficaz e econômico, parece que, além do estímulo para o aumento da participação da sociedade, deve-se procurar torná-lo um modelo sistêmico, operacionalizado por meio de programas multiníveis para as três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal (MATIAS-PEREIRA, 2013a).

Nesse contexto, a governança corporativa pública torna-se uma excelente ferramenta de implementação para a superação de dificuldades na gestão organizacional no setor público. Stiglitz (1999) aponta que a governança no setor público difere da encontrada no setor privado, não existindo um mecanismo de mercado que auxilie no seu exercício. De forma contrária, muitas agências públicas operam numa espécie de monopólio em que a saída não é uma opção. Prossegue o autor informando que apenas por intermédio de uma participação social em um debate informado poderá vir a existir uma governança eficaz.

Nesse sentido, verifica-se que os principais desafios da governança pública residem em questões como *accountability*, transparência e envolvimento da sociedade civil no processo de orçamento público (RENZIO; GOMEZ; SHEPPARD, 2009). Portanto, percebe-se que, no setor público, essas regras devem envolver a transparência e a *accountability*, como forma de se alcançar uma legitimidade perante o principal (WRIGHT; PAULO, 2014).

Uma boa governança corporativa pública baseia-se em: relações éticas em conformidade com todas as suas dimensões, transparência e provisão das contas responsáveis. A ausência desses princípios exige uma mudança na gestão, já a busca por essa prática na administração do país ou no gerenciamento de qualquer instituição deverá ser vista como um pré-requisito de melhoria contínua. Para tanto, será necessária a participação das partes interessadas no processo: políticos, órgãos sociais de supervisão, em especial, a sociedade organizada (MATIAS-PEREIRA, 2013a).

Nesse processo, a busca contínua pela transparência na administração pública deve ser vista como um pré-requisito para o Brasil continuar a progredir no desenvolvimento socioeconômico e na consolidação da democracia. É considerada efetiva a transparência do Estado com o acesso do cidadão à informação do governo (MATIAS-PEREIRA, 2010b), tornando, assim, as relações entre o Estado e a sociedade civil mais democráticas.

A relevância do conceito de transparência para a gestão pública remonta ao século XVIII, sendo as primeiras menções ao termo encontradas nas obras de Jean-Jacques Rousseau e Jeremy Bentham (HOOD, 2006). Nesse contexto, a transparência das informações governamentais atualmente tem sido considerada um dos pilares das democracias modernas, pela visibilidade ao exercício do poder público, ou seja, permite ao cidadão e à sociedade mais clareza e acesso às informações referentes à atuação estatal, como o que foi planejado, executado, gasto, alcançado, resultando em mais participação do cidadão e até mesmo interferência social nas tomadas de decisão do governo (MARTINS JÚNIOR, 2010).

O termo transparência, por sua vez, é polissêmico e está situado em um campo de estudos transversal. Os esforços de autores para descreverem as propriedades conceituais da transparência não refletem e não convergem para uma base de compreensão empírica do conceito, ou seja, estabelecimento de parâmetros e medidas para identificar transparência (MICHENER; BERSCH, 2013).

De forma elementar, Seiichi Kondo (2002, p. 11) define que transparência “significa que informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre atividades do governo estão disponíveis ao público”. Para Hood (2006), o conceito de transparência pode abarcar fenômenos bastante distintos, como nos demonstram as diversas “escolas” de pensamento sobre o tema. A recente onda de promoção da transparência no setor público advoga a adoção de dois tipos específicos de transparência: a primeira é a ampliação da “observabilidade” das organizações pública pelos indivíduos em geral, o que frequentemente assume a forma de leis de acesso à informação ou a criação de novos “fóruns” virtuais e presenciais de consulta pública. A segunda forma de transparência que vem ganhando cada vez mais espaço no setor

público é a chamada “transparência burocrática”, que engloba o aumento da “observabilidade” das ações dos agentes públicos por parte de outros agentes públicos e/ou especialistas, como órgãos de controle e conselhos de profissionais.

De acordo com Santana Júnior, Libonati e Vasconcelos (2009), ser transparente significa mais do que o simples ato de divulgar as informações, deve o gestor público estar impelido pelo desejo de se tornar compreendido pelo cidadão, trazendo informações e conhecimentos úteis e valiosos para a sociedade, buscando adequação a um dos princípios básicos de governança. Sob essa ótica, estudos de Grimmelikhuijsen (2012) determinam que o conhecimento crescente das pessoas e a transparência da gestão pública fornecem conhecimento factual sobre resultados de desempenho do governo e são vistos como uma forma importante de aumentar a confiança dos cidadãos na gestão pública.

A transparência deve estar presente, de uma forma geral, nas atividades realizadas pelos setores públicos, permitindo que raios luminosos do conhecimento humano possam transpassar as estruturas de governo, trazendo ao cidadão a visão perfeita do objeto chamado Estado. No contexto da transparência fiscal, isso significa a possibilidade do acompanhamento claro, transparente, da execução orçamentária e das finanças públicas (SANTANA JÚNIOR; LIBONATI; VASCONCELOS, 2009).

A condição de visibilidade corresponde ao grau em que a informação é completa e de fácil localização (visível), podendo ser de forma ativa (voluntária ou obrigatória) ou de forma passiva (decorrente de solicitação). A completude está relacionada a um elevado grau de integridade. Já a fácil localização está relacionada à probabilidade de encontrar a informação, bem como à necessidade de documentar a informação para que esta seja transparente e visível (MICHENER; BERSCH, 2013). Outra questão relacionada – decorrente da evolução do conceito literal de transparência (visibilidade) para a capacidade de inferência – aponta para os dados abertos, que permitem não só mais verificação das informações como ainda impossibilitam a falsa transparência ou a divulgação de informações de forma pouco clara e inteligível (SIQUEIRA, 2016).

Iniciou-se pelo conceito de *accountability*, provavelmente o mais polissêmico dos conceitos que será abordado, visto que seu uso, cada vez mais disseminado, tem ocorrido no sentido de conferir cada vez mais elasticidade a seu significado, muitas vezes em prejuízo de seu poder explicativo (MEDEIROS, CRANTSCHANINOV; SILVA, 2013). O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015, p. 21) traduz *accountability* como uma obrigação em que “os agentes da governança corporativa devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as

consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis”.

Conforme Nakagawa, Relvas e Dias Filho (2007), a expressão confiabilidade representa adequadamente o seu correspondente em inglês *accountability*. Os autores defendem que a noção de *accountability* no setor público pode ser dividida da seguinte maneira: (a) dando explicações a todos os cidadãos, sejam eles eleitores ou não; (b) provendo informações posteriores sobre fatos relevantes, quando se tornarem necessárias; (c) revendo e, se necessário, revisando sistemas ou práticas para atingir as expectativas dos cidadãos, sejam eles eleitores ou não; e (d) concedendo compensações ou impondo sanções.

Nesse sentido, o Poder Público está estruturado de forma que as instituições mantenham frequentes relações de *accountability* entre si. Para Castro (2005), *accountability* está relacionada à responsabilidade em prestar contas, uma vez que no Brasil prestar contas não é uma atitude natural, só se faz, quando se faz, por força da lei. A dificuldade de tradução do termo *accountability* parece estar associada com sua prática ainda incipiente no Brasil. Segundo alguns autores, *accountability* aproxima-se do conceito da obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder (autoridade), conseqüentemente, há a geração de uma responsabilidade, que é a de prestar contas de seu desempenho e de seus resultados.

Para Corbari (2004), levando-se em consideração a relevância da informação no exercício da cidadania, o desafio é buscar formas de minimizar a assimetria da informação e as conseqüentes perdas nesse processo. No processo de controle social, a transparência e o acesso à informação são fatores condicionantes, uma vez que só se pode controlar aquilo de que se tem conhecimento efetivo.

Essa é uma definição bastante abrangente do termo, que possibilitaria abarcar fenômenos tão distintos quanto a atuação do Poder Judiciário frente ao Poder Executivo e o papel fiscalizador de um conselheiro de políticas públicas. Trata-se da relação de responsabilização dos governantes eleitos perante a sociedade e das burocracias públicas perante os governantes eleitos. Numa sociedade com *accountability* plena, espera-se que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e às ações governamentais que interessem à coletividade, tais como: divulgação de balanços orçamentários; ampla publicidade às licitações, indicando os fornecedores selecionados e preços das propostas vencedoras; e indicação dos serviços e programas de governo que são oferecidos (ROCZANSKI; TOMASI, 2010).

Importante destacar, nesse ponto, que apesar do conceito de *accountability* pressupor a existência de transparência, o conceito de *accountability* não é sinônimo de transparência. De acordo com Prado, Ribeiro e Diniz (2012), o conceito de *accountability* é mais amplo, pois atinge não apenas a prestação de contas e a publicidade das ações dos governos mas também a existência de mecanismos institucionais de controle da administração pública que possam gerar incentivos ou sanções, caso os agentes públicos cumpram ou não suas obrigações. A transparência das informações públicas é uma das etapas da *accountability*, assim como a prestação de contas e a responsabilização dos governantes.

A esse respeito, Santana Júnior, Libonati e Vasconcelos (2009) afirmam que a equidade significa um princípio em que todas as pessoas devem ter as mesmas oportunidades para que possam comprometer-se com o processo de tomada de decisões de um governo. Ou seja, dentro de um escopo de justiça que deve reinar na sociedade, as pessoas devem ser tratadas igualmente e os seus direitos devem ser devidamente respeitados.

Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015, p. 21) destaca que a equidade “caracteriza-se pelo tratamento justo e igualitário de todos os grupos minoritários, sejam do capital ou das demais ‘partes interessadas’ (*stakeholders*), como colaboradores, clientes, fornecedores ou credores”. Nesse sentido, o gestor público deve evitar atitudes que possam ser consideradas discriminatórias e inaceitáveis em relação aos *stakeholders* (cidadãos, sociedade civil organizada, funcionários, fornecedores, investidores, entre outros).

Do ponto de vista da transparência fiscal, ser equânime significa proporcionar ao cidadão, sem distinção de classe social, nível educacional, cor, raça, sexo, idade, religião, preferências partidárias e outras características pessoais, o direito ao livre acesso às informações públicas de seu interesse (SANTANA JÚNIOR; LIBONATI; VASCONCELOS, 2009). Nesse contexto, a utilização da internet e de portais da transparência para a divulgação das informações relacionadas à gestão fiscal pode contribuir para o aprimoramento desse processo de equidade e de cidadania, seguindo o cumprimento da Lei de Acesso Informação – LAI. Porém, ressalte-se que é necessária a realização de ações governamentais voltadas à inclusão digital da população como um todo, de forma que essas novas tecnologias possam alcançar os cidadãos de forma homogênea.

2.3 PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS SOBRE TRANSPARÊNCIA

Nos anos 1990, predominava a visão de que o acesso à informação era uma medida administrativa de governança, tanto que, nessa época, apenas 13 países haviam adotado leis nacionais de direito à informação. Atualmente, o acesso à informação não somente é consagrado como um direito humano fundamental como ainda a terminologia está começando a mudar para liberdade de informação (MENDEL, 2009).

Por essas razões, especialmente nas últimas duas décadas, a sociedade brasileira tem exigido dos gestores públicos a melhor utilização possível dos recursos públicos, bem como um papel empreendedor do Estado na inovação e, em particular, no que se refere à adoção de uma nova gestão de ferramentas. Os cidadãos esperam da administração pública uma ação focalizada para eles como clientes e que a administração esteja focada nos resultados. O anseio dos cidadãos é por uma administração pública orientada pela transparência e pela responsabilidade dos funcionários públicos (SOUZA *et al.*, 2013), com a consequente adoção de eficiência e eficácia otimizadas.

Diante da história recente de inovação na gestão pública brasileira e do atual clima social que exige gestão pública transparente, resultados e uso de métodos de gestão inovadores, a atualização de ferramentas de gestão utilizadas no setor público e a busca de fontes adequadas podem ser entendidas como inerentes à ação pública de hoje (ENSSLIN *et al.*, 2015).

Na atualidade, o acesso à informação já está consagrado como direito fundamental, definido da seguinte forma:

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de democracia. Em um sentido amplo, o direito à informação está mais comumente associado ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas (BRASIL, 2013, p. 6).

Internacionalmente, como direito universal, está inscrito em diversas convenções e tratados nos quais o Brasil é signatário, integrando um vasto grupo de países que reconhecem a informação estatal como um bem público (BRASIL, 2011). Dentre essas convenções, destacam-se a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (artigo 19), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 (artigo 19), a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão de 2000 (item 4) e a Convenção da Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 (artigos 10 e 13) (BRASIL, 2011).

No Brasil, o acesso à informação é garantido desde a Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988). A administração pública brasileira tem por base o princípio norteador da publicidade, conforme determinado nos artigos e incisos listados da CF, dispostos no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Dispositivos da Constituição Federal Brasileira de 1988 acerca do acesso à Informação

Dispositivos	Disposições
Inciso XIV do art. 5º	É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.
Inciso XXXIII do art. 5º	Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.
Inciso LX do art. 5º	A lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.
Alínea a) do inciso LXXII do art. 5º	Conceder-se-á <i>habeas data</i> : para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público.
Art. 37º	A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte... (grifo nosso)
Inciso II do § 3º do art. 37º	A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.
Inciso IX do art. 93º	Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade [...].
§ 2º do art. 216º	Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos delas necessitem.
Inciso IX do § 1º do art. 216-A	O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: [...] transparência e compartilhamento das informações.

Fonte: Adaptado da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)

A Constituição de 1988 também consagra como um dos princípios da Administração Pública, em seu artigo 37, o princípio da publicidade (BRASIL, 1988). A publicidade está intimamente ligada à transparência da Administração Pública, influenciando na validade dos atos administrativos. Assim, é preciso que a administração publique seus atos em veículo oficial para que o público tenha conhecimento deles e possa, caso haja discordância, contestá-los (DI PIETRO, 2009). Em um sentido mais amplo, a publicidade consiste em um processo de socialização e comunicação de ideias e projetos com a pretensão de suas respectivas informações serem apropriadas pelo público, também consistindo em um instrumento imprescindível de comunicação nas sociedades modernas (CUNHA FILHO; XAVIER, 2014).

Entretanto, o princípio da publicidade, por si só, apontado na Constituição Federal em 1988, possui limitações no sentido de garantir o acesso a informações públicas, uma vez que não regulamenta o que deve ser divulgado e socializado das informações inerentes às

gestões públicas. Assim, somente em novembro de 2011, foi regulamentado o acesso da sociedade a todas as informações da administração pública, com a publicação da lei federal nº 12.527, cuja regulação determina o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º; no inciso II do § 3º do art. 37; e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

A lei de acesso à informação é considerada um marco para a administração pública brasileira, uma vez que tratou o acesso a informações como regra e o sigilo como exceção. Ela é a Lei de Acesso à informação – LAI brasileira, colocando o Brasil na 22ª posição dos países mais transparentes entre os 110 países no mundo rankeados que possuem essa legislação específica (os países do Líbano, Malawi, Sudão, Vanuatu e Timor-Leste possuem a lei de acesso à informação, entretanto, continuam no processo de classificação para ser rankeados), segundo dados do *Global Right to Information Rating* (ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2017).

A Lei Brasileira do Direito à Informação tem muitas das características de um excelente quadro de acesso à Informação, incluindo um amplo escopo, um forte reconhecimento do direito à informação e os benefícios da transparência governamental, além de um regime de exceções fortemente estruturado. Entretanto, a lei na sua forma atual é vaga em muitas áreas cruciais, mais significativamente em torno do processo de apelações, da composição e da operação do principal órgão de supervisão: a Comissão de Reavaliação da Informação. A lei afirma que isso será esclarecido por regulamento. Estima-se que essas regras sejam elaboradas prontamente e em conformidade com as normas internacionais, assim como seja estabelecido um mecanismo de consulta com terceiros cujas informações pessoais ou comerciais estejam sob solicitação (ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2017).

Nesse sentido, Jahns e Raupp (2016) afirmam que a evolução da tecnologia da informação e comunicação (TIC) tem contribuído para facilitar e desenvolver serviços e ações prestados à sociedade pelos entes da federação de forma mais ágil e eficiente. Com isso, pode-se contribuir para a participação e o acesso do cidadão às informações públicas, para a transparência da gestão pública e, por fim, para a construção de condições de *accountability*.

A evolução das tecnologias da informação e comunicação, como internet, telefonia móvel e redes de computadores apresenta papel importante no desenvolvimento da gestão pública (BRAGA *et al.*, 2008). A utilização dessas novas tecnologias, segundo os autores,

permite a interação e a integração entre o Estado e o cidadão, desenvolvendo uma melhor comunicação, com serviços e ações mais ágeis, eficientes e seguros para a população.

A esse respeito, Tristão (2002) destaca que os governos buscam se mobilizar para adequar-se às alterações e crescentes demandas de uma democracia em evolução por mais acesso a informações. Alterações nos processos operacionais utilizando intensivamente as TIC e buscando respostas a essas demandas são o que o autor caracteriza como governo eletrônico, o que corrobora com a ideia de Braga e Gomes (2015) quando estes afirmam haver emergência na implantação de novas TIC por parte dos governos, como medida para melhorar o desempenho e o serviço ao cidadão.

Braga *et al.* (2008) consideram que o governo eletrônico é o instrumento que o Estado utiliza para possibilitar que os cidadãos enfrentem os desafios acarretados pela globalização. Nessa perspectiva, Cruz *et al.* (2012, p. 158) afirmam que a possibilidade de interação e prestação de serviços do governo para a sociedade é conhecida como Governo Eletrônico (e-GOV), uma ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas ações de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo à administração um caráter mais democrático e orientado ao cidadão.

A capacidade de os governos utilizarem as TIC na melhoria dos serviços públicos e na aproximação com a sociedade permite uma ampliação do espaço público e uma maior participação da sociedade na definição e no acompanhamento das políticas públicas (BALBE, 2010). O governo eletrônico tem como objetivo uma ação pública direcionada ao cidadão, oferta de meios de acesso a informações e serviços, organização das informações inseridas nos órgãos do governo, troca de informações entre as várias esferas do governo e suporte à interoperabilidade (ALEXANDRINI *et al.*, 2007).

Os esforços da gestão pública na busca por transparência encontram no governo eletrônico e, mais especificamente nos portais eletrônicos, um de seus aliados. Apresentar as informações a cidadãos e a todos os demais interessados, em tempo real, via internet e em sítio eletrônico oficial foi a forma que como o legislador idealizou esse processo. Portal eletrônico pode ser definido como uma página da internet que agrega as informações e os serviços de uma determinada organização, permitindo o acesso para seus usuários (AKUTSU; PINHO, 2002).

Pinho (2008) destaca que os portais eletrônicos são a forma central de utilização das TIC por parte dos governos, permitindo que eles disponham suas informações, em especial, referentes aos aspectos econômicos e fiscais, de maneira concentrada, facilitando o entendimento e o acesso aos serviços públicos. Entre os aspectos importantes, porém

passíveis de melhoria nos portais eletrônicos governamentais, Pinho (2008) apresenta a necessidade de mais interatividade entre o Estado e o cidadão, não sendo apenas uma ferramenta unilateral, partindo do primeiro para o segundo.

No contexto de transparência pública, vale ressaltar a importância das pesquisas voltadas às capitais dos estados brasileiros por serem os principais municípios brasileiros, tendo em vista a sua relevância em termos de população e produção. Sabendo-se que o Brasil apresenta apenas 37 municípios com mais de 500.000 habitantes e que, desses, 19 são capitais de estados.

A esse respeito, Leite Filho, Colares e Andrade (2015) apontam que os municípios possuem um portal na internet, de acesso público, no qual são divulgadas as informações referentes à receita e à despesa dos municípios, em que é possível a sociedade acompanhar, fiscalizar e controlar a gestão fiscal municipal. Entretanto, verificou-se que nem todas as informações que se julgam úteis para o acompanhamento da população são disponibilizadas, e, em muitos casos, as informações prestadas são incompletas, defasadas, ou estão disponíveis em linguagem muito técnica. No contexto da relação entre internet e transparência pública, pesquisas internacionais, como a de Hong (2014), indicaram que os cidadãos percebem mais transparência do governo da cidade de Seul, capital da Coreia do Sul, quando consideram a internet como uma fonte útil de informação do governo, o que leva os indivíduos a um relacionamento mais favorável com o governo da cidade.

Com a crescente demanda para mais controle e capacidade de avaliação do emprego dos recursos públicos, a capacidade dos portais eletrônicos no processo de prestação de contas dos entes da federação é tratada por Agostineto e Raupp (2010), considerando a necessidade do aumento no controle da utilização dos recursos públicos. Os autores ressaltam a importância do planejamento por parte do governo na implantação dos portais e na disponibilização dos serviços públicos, de forma a compreender as realidades vivenciadas e as necessidades demandadas pelo cidadão, no processo em busca de accountability, cidadania e controle social sobre as contas públicas.

No que se refere à iniciativa da transparência, “O acesso do cidadão é viável, suficiente e garantido no que se refere à informação relativa ao desempenho das funções públicas, com possibilidade de distinguir dois tipos de transparência: a ativa e a passiva” (YAZIGI, 1999, p. 8, tradução nossa)¹. A transparência ativa consiste na difusão periódica e

¹ “el acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas, se hace posible distinguir dos tipos de transparencia: la transparencia activa y la transparencia pasiva” (YAZIGI, 1999, p. 8).

sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental. São exemplos dessas informações: explicação sobre as funções e atividades do governo propostas e os objetivos da gestão; dotações orçamentárias; indicadores de desempenho de gestão; sistemas de atendimento ao público etc. e devem ser estruturados de forma que permitam a comparação entre os exercícios (YAZIGI, 1999).

A transparência passiva refere-se à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros etc. A regra geral é o livre acesso, sendo o sigilo a exceção. Deve-se destacar, ainda, que o sigilo pode ser questionado judicialmente, cabendo à administração pública comprovar legalmente o impedimento (YAZIGI, 1999). Um exemplo desse modelo no Brasil é a Lei de Acesso à Informação (LAI).

2.4 METODOLOGIA DO *RANKING* NACIONAL DE TRANSPARÊNCIA DO MPF

Diante das demandas de controle social e execução do Projeto do *Ranking* Nacional dos Portais da Transparência, não se tinha uma avaliação efetiva quanto ao cumprimento das leis nos 5.569 municípios brasileiros e 27 estados da federação brasileira. Dessa forma, a câmara de combate à corrupção do Ministério Público Federal coordenou todas as unidades do MPF para que fosse feita uma avaliação nacional que redundasse na adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis.

A primeira avaliação se deu entre os dias 08/09/2015 e 09/10/2015. Após a coleta de dados, o MPF divulgou *rankings* estaduais e municipais brasileiros no dia 09/12/2015. Além da divulgação dos *rankings*, o MPF expediu mais de 3.000 recomendações àqueles entes federados que não estavam cumprindo suas obrigações legais, dando um prazo de 120 dias para sua adequação às Leis de Transparência. Trata-se de medida prevista em Lei (artigo 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93) que tem como objetivo solucionar extrajudicialmente irregularidades encontradas (BRASIL, 2015b).

O questionário aplicado pelas unidades do Ministério Público Federal no Brasil inteiro foi elaborado no bojo da ação nº 4 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) do ano de 2015, por representantes do Ministério Público Federal (MPF), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), da Controladoria Geral

da União (CGU), do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), do Banco Central (BACEN), entre outras instituições de controle e fiscalização (BRASIL, 2015b).

O questionário formulado para avaliação do *Ranking* da Transparência foi elaborado pelas instituições de controle e é essencialmente baseado nas exigências legais, à exceção dos dois itens finais que são considerados “boas práticas de transparência”. Segundo Brasil (2015a), optou-se por fazer um questionário abrangente, porém enxuto. Ademais, não estão previstos no questionário 100% das exigências legais, por questões de praticidade na hora da aplicação. Porém, é possível dizer que o cerne das leis de transparência foi avaliado e aqueles que obtiveram pontuação elevada estão com níveis muito satisfatórios de transparência.

No tocante à metodologia utilizada para ranquear as transparências dos poderes executivos municipais e estaduais, todas as questões respondidas pelos avaliadores foram pontuadas com notas, mas com pesos diferenciados de acordo com a sua importância. O peso de cada nota foi dado por meio de votação entre as diversas instituições de controle que participaram da sua elaboração no bojo Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. As instituições que compõem o ENCCLA são: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Controladoria Geral da União (CGU), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2015b).

Nos pontos de avaliações das notas para os *rankings*, foram avaliadas as transparências ativas, passivas e as boas práticas de transparências. Segundo Brasil (2015b), foram prestigiados os entes que divulgam mais informações na internet. Assim, municípios que divulgam os salários de seus servidores na internet terão uma pontuação mais elevada do que aqueles que optam por não divulgar seus dados. O Quadro 2 a seguir elenca os itens avaliados e a sua fundamentação legal.

Quadro 2 – Itens avaliados para elaboração do *Ranking* Nacional da Transparência do MPF dos municípios e estados brasileiros

Avaliação	Itens Verificados	Legislação de Apoio	Pontuação Atribuída
TRANSPARÊNCIA ATIVA - GERAL	1 - O ente possui informações sobre Transparência na internet?	Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11.	<u>2</u>
	2 - O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.	<u>2</u>

TRANSPARÊNCIA ATIVA - RECEITA	3 - Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	Art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10.	<u>10</u>
TRANSPARÊNCIA ATIVA - DESPESA	4 - As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo: 1. Valor do empenho; 2. Valor da liquidação; 3. Valor do Pagamento e 4. Favorecido.	Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010.	<u>15</u> 4 3 4 4
TRANSPARÊNCIA ATIVA - LICITAÇÕES E CONTRATOS	5 - O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: 1. Íntegra dos editais de licitação; 2. Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente) e 3. Contratos na íntegra.	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011)	<u>10</u> 4 3 3
	6 - O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses? 1. Modalidade; 2. Data; 3. Valor; 4. Número/ano do edital e 5. Objeto.	Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010.	<u>5</u> 1 1 1 1 1
TRANSPARÊNCIA ATIVA - RELATÓRIOS	7 - O site apresenta: 1. As prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior; 2. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses; 3. Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses; e 4. Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11.	<u>10</u> 2 3 2 2
	8 - O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.	<u>2</u>
TRANSPARÊNCIA PASSIVA – SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO - SIC	9 - Possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial: 1. Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?	Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11.	<u>5</u> 1

	2. Há indicação do órgão?		1
	3. Há indicação de endereço?		1
	4. Há indicação de telefone?		1
	5. Há indicação dos horários de funcionamento?		1
TRANSPARÊNCIA PASSIVA -SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO e-SIC	10 - Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC)?	Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11	<u>8</u>
	11 - Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	Art. 9º, I, alínea “b” e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011	<u>7</u>
	12 - A solicitação por meio do e-SIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?	Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11	<u>5</u>
TRANSPARÊNCIA PASSIVA - DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO	13 - No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes, esse item é considerado como uma boa prática de transparência.	<u>2</u>
	14 - O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.	<u>2</u>
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA	15 - Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/2012 e Decisão STF no RE com Agravo ARE 652777.	<u>10</u>
	16 - Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência. http://transparencia.gov.br , http://www.transparencia.mpf.mp.br /	<u>5</u>
Total da Pontuação atribuída			<u>100</u>

Fonte: Adaptado do Ministério Público Federal (Brasil, 2015a)

Todos os itens foram pontuados para fins de ranqueamento. Dessa maneira, trata-se de um *ranking* da “transparência” e não de cumprimento legal. No caso de ser um município com menos de 10.000 habitantes que tenha apenas cumprido estritamente suas obrigações legais, deixando de lado outros itens importantes ainda não obrigatórios, em razão de seu tamanho, não foi avaliado em dez (BRASIL, 2015a).

Segundo o movimento de Combate à Corrupção, a intenção por trás desse critério é estimular todos os municípios a dar o máximo possível de transparência às suas ações. Numa

República democrática, todos os recursos e gastos devem ser públicos e visíveis a todos os cidadãos para fins de controle de sua execução (BRASIL, 2015a).

2.5 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Inicialmente, a pesquisa de Akutsu e Pinho (2002) buscou analisar como a internet, um dos instrumentos básicos da nova sociedade da informação, tem sido utilizada pelos gestores públicos para incrementar a *accountability* e construir uma sociedade mais democrática. A pesquisa foi realizada como estudo de caso, em 20 portais das três esferas de governo (Federal, Estadual/Distrital e Municipal). Os resultados apontaram, na maioria dos casos, a ausência de *accountability* e a consequente manutenção do patrimonialismo e da democracia delegativa na sociedade brasileira.

Ainda no mesmo ano, a pesquisa de Ruediger (2002) objetivou a discussão do desenho de políticas públicas no desenvolvimento de sistemas de governo eletrônico. A abordagem do estudo define inicialmente o conceito do governo eletrônico relacionando com as informações geradas para a sociedade e melhorias nos aspectos de governança. A pesquisa estrutura-se em um estudo de caso, com uma agência da esfera estadual, responsável pela implementação da experiência do governo eletrônico no Estado do Rio de Janeiro (RJ). Por fim, o diagnóstico do estudo mensura um mapa da estrutura do estado do RJ, na época, assim como os determinantes para o ideal governo eletrônico.

No ano seguinte, o estudo proveniente da dissertação de Lock (2003) buscou constatar se o contido no Art. 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal, vem sendo cumprido pelas prefeituras com relação à ampla divulgação em meios eletrônicos de acesso público dos: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal; versões simplificadas desses documentos e se a transparência está sendo assegurada pelo incentivo à participação popular com a realização de audiências públicas.

Nesse sentido, realizou-se uma investigação direta nas *home-pages* das prefeituras selecionadas, 208 cidades do interior e 27 capitais, com o intuito de investigar, através da internet, o que as prefeituras estão divulgando aos cidadãos no que diz respeito à responsabilidade na gestão fiscal. O objetivo é identificar o grau de transparência na gestão municipal. A pesquisa revela que a grande maioria das prefeituras não atende sequer minimamente à legislação, deixando os cidadãos sem acesso aos dados econômico-

financeiros relativos aos gastos das prefeituras, bem como informações relacionadas ao planejamento e orçamento.

A pesquisa desenvolvida por Prado e Loureiro (2006) buscou focar no estudo da avaliação da transparência administrativa e na disponibilidade de informações públicas em *websites* governamentais. A avaliação empírica realizada contemplou todas as contas públicas das capitais estaduais brasileiras, em cumprimento às leis federais de contas públicas e de responsabilidade fiscal. Como resultado, verificam-se os principais condicionantes da transparência.

Pinho (2008) realiza sua pesquisa investigando os portais de governos estaduais brasileiros a fim de detectar os movimentos do governo eletrônico que pretendem aprofundar a democracia por meio de processos digitais. Foram investigados nove portais dos estados considerados mais desenvolvidos no país e no Distrito Federal. Os resultados demonstraram que não há excelentes práticas de transparência por parte dos estados decorrentes da trajetória conservadora e autoritária do Estado no Brasil.

Em meados de 2009, Santana Júnior, Libonati e Vasconcelos (2009) desenvolvem um artigo, cujo objetivo foi identificar os níveis de transparência fiscal eletrônica observados nos sites dos Poderes/Órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil e a sua associação com os seus respectivos indicadores econômico-sociais. Procedeu-se, inicialmente, a um estudo exploratório, utilizando-se técnicas observacionais a partir da aplicação de modelos de investigação propostos no trabalho sobre uma população de estudo, que totalizou 207 sites do setor público, relacionados aos 135 Poderes/Órgãos pesquisados. Os resultados apontam relação entre os indicadores econômico-sociais e os níveis de transparência fiscal, assim como há uma baixa evidência de que há uma baixa aderência à integralidade das exigências legais de transparência fiscal eletrônica nos sites dos entes governamentais examinados.

Allegretti e Platt Neto (2010) desenvolvem também uma pesquisa com o objetivo de identificar as funcionalidades e limitações no portal da transparência do Estado do Rio Grande do Sul, bem como em outras páginas relacionadas, com vistas a propor aprimoramentos. Como resultados propostos, a pesquisa identifica pontos de melhoria para avaliação da transparência e melhorias nos sítios eletrônicos, visando a uma adequada divulgação das informações quanto à publicidade, à compreensibilidade e à utilidade das informações. A partir de 2011, com o surgimento da Lei de Acesso à Informação, as pesquisas nacionais passam a tratar dessa legislação como marco para a transparência das informações públicas.

Cruz *et al.* (2012), em seu estudo, buscam verificar o nível de transparência das informações acerca da gestão pública divulgadas nos portais eletrônicos de 96 municípios incluídos entre os 100 mais populosos do Brasil e quais características e indicadores socioeconômicos dos municípios podem contribuir para explicar o nível de transparência observado. Tal nível foi verificado a partir de um modelo de investigação denominado Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGPM), construído com base em códigos internacionais de boas práticas de transparência e governança, na legislação brasileira aplicável e nas experiências de pesquisas anteriores de natureza semelhante realizadas no Brasil e no exterior. Por fim, as evidências empíricas corroboram os achados de Pinho (2008), apontando para os baixos níveis de transparência, considerados incompatíveis com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Em 2013, foram desenvolvidas pesquisas sobre transparência na gestão pública. Inicialmente, Wright e Paulo (2014), em seu artigo, objetivaram identificar os fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos governos municipais brasileiros. Para tanto, analisaram os sites oficiais de 384 municípios, sendo mensurados pelo *Ranking* Nacional da Transparência da Associação Contas Abertas. Os resultados da pesquisa evidenciam que existe mais dificuldade para a disponibilização da transparência fiscal ativa por parte dos municípios menores que 50.000 habitantes, bem como para os municípios situados nas regiões Norte e Nordeste.

Campos, Paiva e Gomes (2013), em sua pesquisa, propõem-se a compreender como o governo do Estado de Goiás trabalha para tornar a gestão pública mais transparente, por meio da divulgação eletrônica de suas ações, a partir da Lei Complementar 131/2009. O objeto desse estudo foi o Portal Transparência Goiás e os canais e fluxos de informações que o alimentam. A pesquisa identificou falhas no processo de divulgação das informações e constatou que a transparência ainda tem sido tratada como uma questão menor pela gestão pública, ainda que tenha havido êxitos no processo.

Souza *et al.* (2013) desenvolveram pesquisa com o objetivo geral de analisar a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte, com mais de 50.000 habitantes. Conclui-se na pesquisa que os municípios avaliados ainda precisam melhorar o nível de transparência de suas informações para que os cidadãos possam ter mais contato com o que é disponibilizado em seus portais eletrônicos e para que a população possa exercer o controle social mais eficaz perante as ações dos atos da gestão pública.

Matias-Pereira (2013b) desenvolveu uma pesquisa cujo objetivo foi analisar a concepção e a evolução do modelo de governança do setor público e os seus efeitos na

transparência pública brasileira. Realizou-se uma pesquisa de campo para avaliar a qualidade dos portais de transparência dos 200 municípios mais populosos do Brasil. Os resultados evidenciam que existem barreiras de ordem sociocultural e institucional que estão prejudicando as ações para elevar a transparência da administração, dificultando o processo de controle social no Brasil.

Zuccolotto e Teixeira (2014), em sua pesquisa, demonstram os resultados no contexto subnacional dos estados brasileiros, analisando fatores fiscais e políticos que contribuem para a melhoria da transparência. Esses resultados apontam que quanto mais mecanismos institucionais existirem para pressionar os governos a agir sob o brilho da luz, mais democrática e menos desigual poderá vir a ser a sociedade.

Por sua vez, Ribeiro e Zuccolotto (2014) tiveram por objetivo identificar os fatores fiscais e sociais que influenciam a divulgação de informações em meio eletrônico de acesso público. A pesquisa apresenta as inferências de que municípios com maior arrecadação relativa tendem a divulgar mais informações em meio eletrônico de acesso público.

Avelino *et al.* (2014), em sua pesquisa, buscaram identificar as características explicativas do nível de *disclosure* voluntária dos municípios do estado de Minas Gerais em seus portais eletrônicos, nível este representado pelo Índice de *Disclosure* Voluntário Municipal (IDV-M). Os resultados evidenciaram baixos níveis de divulgações voluntárias por parte dos municípios estudados.

Outra perspectiva avaliada foram as diversas pesquisas nacionais e internacionais que demonstram a evolução dos portais eletrônicos, desde a esfera municipal até nacional (JAHNS; RAUPP, 2016). Nesse sentido, pesquisas evidenciam levantamentos sobre a literatura das transparências dos entes públicos federais, estaduais e municipais. O estudo de Jahns e Raupp (2016) investigou a transparência do Poder Executivo dos estados brasileiros, a partir dos portais eletrônicos. Os dados foram coletados mediante observações nos portais eletrônicos e registrados com auxílio de um protocolo de observação e por meio de entrevista aberta. A investigação da transparência nos portais revela que a maioria dos estados apresenta capacidade média de atendimento aos parâmetros de análise definidos nos elementos publicidade, compreensibilidade e utilidade. A pesquisa possibilitou a estruturação de um *ranking* dos portais estaduais, no qual Espírito Santo, Ceará e Distrito Federal se apresentam como os destaques positivos; já Bahia, Alagoas e Sergipe são os mais passíveis de melhoria. O resultado da pesquisa evidencia diversos aspectos com possibilidade de serem desenvolvidos pelos estados visando maior atendimento às necessidades do cidadão.

Ademais, pesquisas desenvolvidas no âmbito nacional demonstram a evolução dos portais da transparência dos entes Municipal, Estadual e Federal. Há também pesquisas realizadas, conforme Rangel *et al.* (2016), cujo foco incide sobre a elaboração de um *ranking* dos municípios mais transparentes (análise vertical), ou sobre os itens da transparência ativa da LAI de municípios brasileiros (análise horizontal), ou ainda sobre outros entes Federal e Estadual, ou voltados para as finanças públicas.

Houve, na sequência, o estudo de Siqueira (2016), cujo objetivo foi apresentar um diagnóstico e uma análise da transparência no governo do estado do Rio de Janeiro. A análise procedida na transparência do estado do Rio de Janeiro foi caracterizada por quatro dimensões: legal, tecnológica, organizacional e política.

Por fim, as últimas pesquisas realizadas no Brasil sobre a temática transparência pública, foram: a primeira condicionada a identificar os elementos que influenciam o nível de transparência na administração pública dos 66 municípios de médio e grande porte de Minas Gerais, a partir da construção de um indicador de transparência municipal (BERNARDO; REIS; SEDIYAMA, 2017). A segunda pesquisa objetivou verificar quais fatores podem explicar o nível de transparência dos municípios. A amostra foi constituída pelos municípios do estado do Rio Grande do Sul com população acima de 50 mil habitantes, totalizando 43 cidades. Foi construído um índice composto por 36 itens, baseado na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação (BROCCO *et al.*, 2018).

Conforme se pode verificar, todos os estudos buscaram proceder com os *rankings* estruturados nas próprias pesquisas, decorrentes da ausência de um *Ranking* Nacional da Transparência, ou até estudaram a metodologia do *ranking* da associação Contas Abertas, aplicando aos municípios brasileiros. Isso se difere da presente pesquisa, uma vez que esta se norteia a partir do *Ranking* Nacional da Transparência Municipal, elaborado pelo órgão Federal de controle dos recursos públicos – o Ministério Público Federal (MPF) –, buscando os fatores sociais, demográficos, econômicos e políticos determinantes para os municípios brasileiros mais bem se ranquearem nas informações divulgadas e nas transparências das gestões públicas de seus recursos.

No contexto internacional, Stiglitz (1999), em sua pesquisa, buscou avançar no argumento de que, nas sociedades democráticas, há um direito básico de saber, de ser informado sobre o que o governo está a fazer e o porquê, sendo discutida a forte presunção da transparência e da abertura dos governos. Os governantes que buscam esconder suas gestões por meio do controle exclusivo sobre certas áreas do conhecimento buscam aumentar seu poder, tornando ineficaz a sociedade democrática.

Em seu artigo, Hood (2007) explora a doutrina da transparência como uma chave para a boa governança, relacionando-a à tendência comportamental de evitar aspectos negativos quanto à política na administração pública. O estudo identifica maneiras pelas quais ocorrem efeitos negativos na busca da transparência.

Já Bastida e Benito (2007) realizaram uma comparação internacional sobre a transparência orçamentária entre países. Com isso, reportam as dificuldades de acesso à informação em países como Áustria, Suriname e Uruguai. Desse modo, buscaram apresentar a melhor forma de avaliar esse acesso comparativamente. Da mesma forma, Caba-Pérez e López-Hernández (2009), sobre a transparência pública dos países pertencentes ao Mercosul, destacam as dificuldades de critérios, ou seja, uma falta de uniformidade ou de consenso sobre as informações disponíveis e a presença de formatos discrepantes da informação como um dos principais pontos críticos.

Grimmelikhuisen (2012), por seu turno, afirma, em sua pesquisa, que a diminuição da confiança dos cidadãos no governo é um fator importante de estilo para o Novo Modelo de Gestão Pública. A forma de aumentar o conhecimento factual das pessoas sobre os resultados do desempenho do governo é visto como importante no sentido de aumentar a confiança do cidadão no governo. Os resultados da pesquisa demonstram que a ligação entre transparência e confiança em uma organização governamental é determinada por uma mistura de conhecimento e sentimentos.

Além disso, o efeito global da transparência é limitado. Ideias pré-existentes e fundamentais sobre o que o governo faz e se é benigno ou não são muito mais determinantes do que uma única experiência com uma organização governamental. Este estudo mostra que a magnitude da transparência na confiança dos cidadãos no governo é muitas vezes exagerada, já que a maioria das pessoas tem crenças pré-existentes e fundamentais sobre o governo, que são apenas marginalmente influenciadas pela transparência. No entanto, a transparência pode contribuir para manter os níveis de confiança existentes com base em uma mistura de cognição e sentimento das pessoas sobre o governo.

Michener e Bersch (2013), em seu artigo, fornecem uma estrutura e um vocabulário para identificar e avaliar a transparência, que depende de duas condições necessárias e conjuntamente suficientes: a visibilidade da informação e a sua inferência, a capacidade de tirar conclusões exatas a partir dela. Ao desagregar essas duas condições para identificar a transparência, esse estudo fornece um quadro para a agenda emergente de investigação sobre a qualidade da transparência.

A última pesquisa verificada de Sukmadilaga, Pratama e Mulyani (2015) objetivou investigar o nível de divulgação da declaração financeira governamental da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) para o ano encerrado em 2012 e 2013. A pesquisa indicou que, embora as declarações financeiras do governo da Indonésia forneçam mais divulgação do que a da Malásia, geralmente, o nível de divulgação em ambos os países é baixo e indicam que ambos os países ainda precisam aumentar seu nível de divulgação no futuro.

De acordo com os estudos expostos sobre transparência, evidenciou-se que no Brasil e no mundo há diversas pesquisas sobre transparência pública. Desse modo, as políticas de transparência continuam a reunir adeptos internacionais por meio de iniciativas globais como a Parceria para Governo Aberto (em inglês, *Open Government Partnership* – OGP) (BRASIL, 2018).

3 METODOLOGIA

Esta seção apresenta a metodologia, que, de acordo com a comunidade científica, explica como o trabalho foi empreendido, permitindo, assim, que seja replicado ou avaliado (ACEVEDO; NOHARA, 2013). O trabalho visa definir os fatores sociais, econômicos e políticos determinantes da transparência das informações geradas pelos poderes executivos dos municípios brasileiros. Isso busca, a partir de uma discussão sistêmica, ordenada dentro da área transparência das informações de gestão governamental, definir as variáveis sociais, econômicas e políticas que mais influenciam para os municípios brasileiros possuírem melhores práticas de transparências, conforme o Índice Nacional da Transparência do Ministério Público Federal – MPF.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA E DO MÉTODO

Quanto à epistemologia, a pesquisa classifica-se como empírico-analítica, que, conforme Martins e Théophilo (2009), refere-se às abordagens que privilegiam estudos práticos tendo um caráter técnico, restaurador e incrementalista, além de apresentar uma preocupação com a relação causal entre as variáveis. Nesse sentido, Bastos e Keller (2004) argumentam que a corrente metodológica empírico-analítica aponta a mensuração quantitativa como premissa para o cientificismo de pesquisas. Esta pesquisa, quanto aos objetivos, classifica-se como pesquisa de avaliação de resultados com a utilização da pesquisa quantitativa (empirismo).

O empirismo busca reproduzir as condições do fenômeno em laboratório, com a pretensão de reconstruir o ambiente propício capaz de superar subjetivismo, incursões de juízos de valor e influências ideológicas (BASTOS; KELLER, 2004). Foram realizadas consultas em livros, artigos de periódicos, sítios eletrônicos, anais de congressos, documentos oficiais, entre outros, a fim de destacar uma abordagem teórica para dialogar com a questão da pesquisa (pesquisa bibliográfica). Fachin (2003) esclarece que a pesquisa bibliográfica é base para as demais pesquisas.

Em termos de procedimentos utilizados, o processo de validação da prova científica no método empírico-analítico é feito por meio de testes de instrumentos, graus de significância e sistematização das definições operacionais (MATIAS-PEREIRA, 2012). A pesquisa foi desenvolvida com o método empírico-analítico (arquivo/empirista – banco de

dados) que corresponde à utilização de técnica de coleta, tratamento e análise de dados com métricas quantitativas.

Conforme Wooldridge (2015), o presente estudo utiliza-se de aplicação dos métodos econométricos, afinal, a econometria é baseada no desenvolvimento de métodos estatísticos para estimar relações econômicas, testar teorias, avaliar e implementar políticas de governo e de negócios. Os métodos econométricos são relevantes em, virtualmente, todos os ramos das ciências sociais aplicadas, visto que, a partir da formulação da questão central de pesquisa, faz uso de dados para testar uma teoria ou estimar uma relação. A esse processo, chama-se de análise empírica (WOOLDRIDGE, 2015). Como toda pesquisa, a empírica inicia-se com algum tipo de problema ou indagação. Mais que qualquer outra, a pesquisa empírica exige que o problema seja colocado de maneira clara, precisa e objetiva (GIL, 2007).

3.2 POPULAÇÃO, AMOSTRA E COLETA DE DADOS

Quanto ao objeto de estudo, este se refere aos *rankings* da transparência da gestão dos municípios brasileiros. A escolha da população seguiu pela relevância do estudo da transparência destes entes para a vida cotidiana da sociedade nas cidades brasileiras, bem como, em especial, com o advento da Lei de Acesso à informação e o combate à corrupção na gestão dos recursos públicos, fazendo com que os estudos sobre a temática tornem-se ainda mais relevantes.

Nesse processo, um aspecto determinante para escolha dos municípios é a possibilidade de abrangência da pesquisa com maior número de observações verificadas, assim como o aproveitamento de outras pesquisas realizadas sobre a transparência dos municípios e a adequação destes à Lei de Acesso à Informação – LAI (LOCK, 2003; PRADO; LOUREIRO, 2006; CRUZ *et al.*, 2012; SOUZA *et al.*, 2013; WRIGHT; PAULO, 2014; RANGE *et al.*, 2016), pesquisa de outros poderes (AKUTSU; PINHO, 2002) e estudos em estados (RUEDIGER, 2002; SANTANA JÚNIOR; LIBONATI; VASCONCELOS, 2009; PINHO, 2008; CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014, ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; JAHNS; RAUPP, 2016; SIQUEIRA, 2016), que não focaram especificamente nos *rankings* de transparências dos municípios brasileiros desenvolvidos pelo Ministério Público Federal (MPF) e voltados para as finanças públicas (ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2010).

Dessa forma, escolheu-se como população do estudo o conjunto de municípios brasileiros que foram avaliados pelo Ministério Público Federal, entre 08/09/2015 a

09/10/2015, para criação do *Ranking* Nacional da Transparência Municipal sendo este divulgado no dia 09/12/2015 (Dia Internacional de Combate à corrupção). Quanto aos municípios avaliados considerados como população da pesquisa, trata-se de 5.569 cidades incluindo as 26 capitais brasileiras.

Utilizou-se a avaliação de 2015, do índice nacional da transparência do MPF, em decorrência dos dados sociais, econômicos e políticos serem acessíveis e divulgados pelo Instituto Brasileiro IBGE para o período analisado, conforme apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Detalhamento do universo, da população e da amostra da pesquisa

Descrição	Quant.
A. Municípios que compõem a população da pesquisa	5569
- Municípios que compõem a população	5543
- Capitais brasileiras que compõem a população	26
B. (-) Municípios não analisados na pesquisa	(5044)
C. (=) (A – B) Amostra total utilizada na pesquisa	525
- Municípios que compõem a amostra	499
- Capitais brasileiras que compõem a amostra	26

Fonte: Dados da pesquisa (2017)

Dimensionou-se a amostra dos municípios na pesquisa pela Amostragem Aleatória Estratificada de tamanho com 525 municípios, sendo a alocação proporcional à quantidade de município em cada estado da federação. O cálculo é dado pela seguinte equação:

$$n = \frac{\sum_{h=1}^H \frac{N_h^2 \cdot \hat{p}_h \cdot (1 - \hat{p}_h)}{N_h}}{\frac{N^2 \cdot E^2}{Z_{\alpha/2}^2} + \sum_{h=1}^H N_h \cdot \hat{p}_h \cdot (1 - \hat{p}_h)}$$

$$n_{estrato} = \frac{N_{estrato h}}{N} * n$$

onde:

N = População;

h = Estratos;

n = Tamanho da amostra;

$\hat{p}$ = Proporção;

E = Margem de Erro.

Utilizando-se um intervalo de confiança de 95%, o que oferece um valor crítico para a variável normal padronizada de 2,57 e adotando uma margem de erro máximo amostral de 4,1%, diante da fórmula apresentada, passou-se a ter 525 observações na amostra para que se possa obter uma boa representação da população. Quanto à amostra, a pesquisa utiliza-se de critério de amostragem estratificada aleatória por Unidade da Federação (UF), no qual se

distribuem, proporcionalmente, de forma equitativa, os municípios selecionados, de acordo com o volume total de cidades de cada Estado da Federação, conforme Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Distribuição da amostra por estados brasileiros

UF	Nº Total de Municípios	Municípios	Capital	Amostra Total	Rep. da Amostra Selecionada
MG	853	79	1	80	15.24%
SP	645	60	1	61	11.62%
RS	497	46	1	47	8.95%
BA	417	38	1	39	7.43%
PR	399	37	1	38	7.24%
SC	295	27	1	28	5.33%
GO	246	22	1	23	4.38%
PB	223	20	1	21	4.00%
PI	224	20	1	21	4.00%
MA	217	19	1	20	3.81%
CE	184	16	1	17	3.24%
PE	185	16	1	17	3.24%
RN	167	15	1	16	3.05%
PA	144	13	1	14	2.67%
MT	141	12	1	13	2.48%
TO	139	12	1	13	2.48%
AL	102	9	1	10	1.90%
RJ	92	9	1	10	1.90%
ES	78	6	1	7	1.33%
MS	79	6	1	7	1.33%
SE	75	6	1	7	1.33%
AM	62	5	1	6	1.14%
RO	52	4	1	5	0.95%
AC	22	1	1	2	0.38%
AP	16	1	1	2	0.38%
RR	15	0	1	1	0.19%
Total	5569	499	26	525	100.00%

Fonte: Dados da pesquisa (2017)

Em relação à coleta dos dados, o banco com as variáveis construiu-se em formato *xlsx*. Para a construção de tabelas utilizou-se Excel 2010, enquanto que para análise de regressão Tobit foi aplicado o software estatístico Stata, versão 12. Já o gráfico de *Box Plot* teve sua confecção no software estatístico livre R, versão 3.0.

3.3 ESCOLHAS DE VARIÁVEIS DA PESQUISA

A variável é um aspecto ou uma dimensão de um fenômeno, ou propriedade desse aspecto ou dimensão, em que em dado momento da pesquisa pode assumir diferentes valores. Assim como, vale ressaltar que na literatura das ciências sociais é comum também encontrar-se variáveis tidas como características e que podem variar entre indivíduos e grupos de indivíduos, dependendo de como se apresentam tais características (FACHIN, 2003).

Diversos estudos no Brasil – como Souza *et al.*, 2013; Campos, Paiva e Gomes, 2013; Zuccolotto e Teixeira, 2014; Zuccolotto, Teixeira e Riccio, 2015; Wright e Paulo, 2014; Jahns e Raupp, 2016; Siqueira, 2016; Bernardo, Reis e Sedyama, 2017 e Brocco *et al.*, 2018 – realizaram pesquisas sobre transparência pública com a construção de índices de transparências com metodologias próprias pautadas em outras pesquisas nacionais ou internacionais. Entretanto, o estudo desenvolveu-se com a variável dependente transparência, pautada no Índice Nacional de Transparência Pública, elaborado a partir da metodologia do órgão oficial de controle dos recursos públicos federais, o Ministério Público Federal (MPF).

Em meados de 2015, a Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF) coordenou todas as unidades do MPF para que fosse feita uma avaliação nacional que redundasse na adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis (BRASIL, 2015b). Dessa forma, criou-se o *Ranking* Nacional da Transparência para os 26 estados mais o Distrito Federal e 5.569 municípios Brasileiros. Para essa avaliação, o Índice Nacional de Transparência média foi de 3,92 em 2015. A variável dependente do estudo transparência é considerada como um indicador oposto à corrupção e uma forma de aproximação entre estado e sociedade, de forma que a compreensão dos seus fatores condicionantes contribui para o entendimento da dinâmica e o funcionamento da gestão pública (REYNAERS; GRIMMELIKHUIJSEN, 2015).

Dessa forma, no Quadro 3, foram elencadas as variáveis explicativas para a transparência. Na maioria dos estudos, estão elencadas as variáveis sociais, econômicas e políticas que impactam para determinar a transparência da gestão pública. Assim, foi possível apresentar as principais variáveis explicativas e os principais estudos, bem como as hipóteses, as expectativas de relação das variáveis e o critério de medição (*proxies*) para cada variável.

Quadro 3 – Relação de hipóteses e Variáveis (Proxies) a serem estudadas.

Dimensão	Hipóteses	Variável	Rel.	Referência Teórica	Proxies	Ano do Dado / Fonte da Coleta
Social	H1 - Municípios que apresentam melhores níveis de sociais tendem a obter melhores níveis de desempenho na transparência pública geradas pelos poderes executivos das gestões municipais.	Urbanização (URB)	+	(SANTANA JÚNIOR; LIBONATI; VASCONCELOS, 2009), (CASSELL; MULLALY, 2013) e (WRIGHT; PAULO, 2014)	Taxa em percentual da situação do domicílio urbano	2010 – Censo IBGE
		Densidade Demográfica (DD)	+	(CASSELL; MULLALY, 2013); (WOHLERS, 2008).	Nº total da População / área total do município	2015 – IBGE (e-Cidades)
		Educação (EDUC)	+	(SANTANA JÚNIOR; LIBONATI; VASCONCELOS, 2009), e (WRIGHT e PAULO, 2014).	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) por municípios.	2015 – Instituto Nacional de Educação Pública (INEP)
		Municípios de até 50 mil Hab.	+	(WRIGHT; PAULO, 2014)	Variável <i>Dummy</i> que determina os municípios com a faixa de habitantes de até 50 mil.	2010 - Censo IBGE
		Municípios de 50 a 100 mil Hab.	+	(WRIGHT; PAULO, 2014)	Variável <i>Dummy</i> que determina os municípios com a faixa de habitantes de 50 a 100 mil.	2010 - Censo IBGE
		Saúde (SAU)	+	(SANTOS; CAMACHO, 2014);	Número de habitantes/ estabelecimentos de saúde divulgado pelo SUS.	2010 – Censo IBGE
Econômica	H2 – Municípios que apresentam melhores níveis econômicos tendem a obter melhores níveis de desempenho na transparência pública geradas pelos poderes executivos das	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	+	(BELLVER; KAUFMANN, 2005); (LEITE FILHO <i>et al.</i> , 2015).	Índice de Desenvolvimento Humano por município.	2010 – Censo IBGE
		Renda per capita (REN).	+	(JORGE <i>et al.</i> , 2011) e (SIAU; LONG, 2004)	População por Renda	2014 – IBGE (e-Cidades)
		PIB	+	(WRIGHT; PAULO, 2014)	Produto Interno Bruto dos municípios	2010 – Censo IBGE
		Receita Tributária (REC)	+	(WEHNER; REWZIO, 2013); (JORGE <i>et al.</i> , 2011) e	Receita de arrecadação própria dos municípios.	2015 – Secretaria do Tesouro Nacional

	gestões municipais.			(WRIGHT; PAULO, 2014).		(STN)
		Dívida Consolidada (DC)	+	(SANTANA JÚNIOR; LIBONATI; VASCONCELOS, 2009),	Passivo total dos municípios.	2015 – Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Política	H3 – Municípios que apresentam melhores níveis em variáveis políticas, tendem a evidenciar melhores práticas de transparência pública geradas pelos poderes executivos municipais.	Competição Política (POL)	+	(JORGE <i>et al.</i> , 2011) e (WRIGHT; PAULO, 2014).	Inverso do percentual de votos válidos recebidos na última eleição do gestor municipal.	2012 – Tribunal Superior Eleitoral – TSE. (Eleições Municipais – 2012)
		Idade do Prefeito (IP)	-	(CASSEL; MULLALY, 2013).	Data de nascimento do prefeito eleito – data atual.	2012 – Tribunal Superior Eleitoral – TSE. (Eleições Municipais – 2012)
		Nível de Escolaridade do Prefeito (NEP)	+	(SIAU; LONG, 2004)	Grau de escolaridade do Gestor Municipal (<i>Dummy</i> – para nível superior).	2012 – Tribunal Superior Eleitoral – TSE. (Eleições Municipais – 2012)

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Assim, considerando as conceituações e os estudos apresentados, apresentam-se, a seguir, os procedimentos para investigar a transparência dos poderes executivos municipais brasileiros, considerando as diversas conceituações propostas, além dos caminhos metodológicos percorridos para atingir os objetivos do trabalho.

3.4 HIPÓTESES DA PESQUISA

Considerando a teoria da agência voltada para o setor público, o cidadão é como um sócio do Estado (SLOMSKI, 2005), especial interessado na transparência das finanças públicas, pressupõe-se que os municípios mais populosos, com economias mais desenvolvidas, ou com maior nível educacional e de saúde, terão mais exigência em relação à divulgação das informações da gestão pública municipal.

Corroborando a ideologia de Jorge *et al.* (2011), que afirmam que um dos pontos que influenciam a abertura de informações por parte do governo são os interesses dos cidadãos, e que, na investigação de fatores que influenciam a transparência governamental, devem ser utilizadas variáveis sociais, econômicas e políticas, as hipóteses que possuem capacidade preditiva para resolução da problemática de pesquisa são:

Hipótese (1): municípios que apresentam melhores níveis de urbanização, de saúde, de população e de educação tendem a obter melhores desempenhos na transparência pública gerada pelos poderes executivos das gestões municipais.

Hipótese (2): municípios que apresentam maiores níveis de riqueza da população, de arrecadação e menor endividamento tendem a obter melhores desempenhos na transparência pública gerada pelos poderes executivos das gestões municipais.

Hipótese (3): municípios que apresentam maior competitividade política e nível educacional do gestor público tendem a evidenciar melhores práticas de transparência pública gerada pelos poderes executivos municipais.

3.5 TÉCNICAS DE COLETA E DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

As variáveis utilizadas, em sua maioria, foram extraídas de portais governamentais (Portal Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Censo 2010, Portal @Estados, Portal @Cidades, Portal Tribunal Superior Eleitoral – TSE, Portal da Nacional da Transparência Ministério Público Federal – MPF e Portal da Secretaria do Tesouro Nacional – STN). Conforme pesquisas anteriores, desenvolvidas sobre índices de transparência pública, apresentaram censura entre dois extremos de zero a dez e também se utilizaram de modelos de Regressão Tobit (WRIGHT; PAULO, 2014), o estudo atual faz uso da modelagem econométrica da Regressão Tobit.

A variável dependente do estudo apresenta um valor de censura, sendo observado em um valor acima (censura à direita) e abaixo (censura à esquerda). O processo de censura pode resultar da concepção do estudo ou pode ser o resultado de como está sendo medido. A censura à direita de dados pode ocorrer, por exemplo, em pesquisas de renda que codificam a categoria de maior renda (CAMERON; TRIVEDI, 2009). Já a censura à esquerda surge normalmente quando as medidas são obtidas a partir de um instrumento ou de um procedimento de laboratório que possui um limite de detecção. Se observar-se um valor no limite de medição, identificaria que o valor verdadeiro está no limite ou abaixo dele. Dessa forma, o modelo Tobit permite que os limites de censura sejam os mesmos para todas as observações ou variam de observação a observação (CAMERON; TRIVEDI, 2009).

A regressão de Tobit é um modelo estatístico proposto por James Tobin, em 1958, para descrever a relação entre uma variável dependente não negativa e uma variável independente. O termo Tobit derivou do nome de Tobin, truncando e adicionando – por analogia ao modelo probit (MADDALA, 1983). O modelo Tobit é semelhante à regressão de mínimos quadrados, mas assume uma distribuição normal truncada ou censurada, sendo uma eficiente ferramenta para estimar relação entre variável dependente truncada ou censurada com outras variáveis explanatórias (AMEMIYA, 1984).

Quanto à regressão Tobit, sabe-se que a normalidade condicional de y não desempenha nenhum papel na inexistência de viés, na consistência ou na inferência de amostras grandes. A heteroscedasticidade não afeta a inexistência de viés ou a consistência do MQO, embora devasse calcular erros-padrão e estatísticas de testes robustos para efetuarmos inferência aproximada (WOOLDRIDGE, 2015). No tocante, a heteroscedasticidade foi procedida na estimação do modelo, o erro padrão robusto, para as análises econométricas.

Quanto as variáveis Transferências Totais (Transtot), Receita Total (RT) e Ativo Total foram excluídas do modelo econométrico por apresentarem efeito severo de multicolinearidade.

Seguidamente, para a elaboração da modelagem econométrica, utilizou-se o pacote estatístico Stata e *Microsoft Excel*® 2011. Dessa forma, visando a uma análise preditiva para variáveis determinantes (explicativas) da transparência pública municipal, norteia-se o estudo com base no seguinte modelo:

(1) – Equação de Regressão Tobit

$$\begin{aligned} RTM = & -\beta_0 - \beta_1 URB + \beta_2 IDH + \beta_3 DD + \beta_4 EDUC - \beta_5 SAU + \beta_6 REN + \beta_7 PIB \\ & + \beta_8 REC + \beta_9 Po + \beta_{10} Pop + \beta_{11} DC + \beta_{12} POL - \beta_{13} IP + \beta_{14} NEP \\ & + \varepsilon \end{aligned}$$

Em que:

- β_0 é o intercepto e pode ser interpretado como o efeito específico médio do conjunto dos municípios;
- β_1 é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Urbanização por Município”;
- β_2 é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Índice de Desenvolvimento Humano por Município”;
- β_3 é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Densidade Demográfica por Municípios”;
- β_4 é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Educação por Municípios”;
- β_5 é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Saúde por Municípios”;
- β_6 é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Renda Per Capita por Municípios”;
- β_7 é o coeficiente da regressão correspondente à variável “PIB”;
- β_8 é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Receita Tributária por Municípios”;
- β_9 é o coeficiente da regressão correspondente à variável “*Dummy* de Municípios com População de até 50 mil hab. ”;
- β_{10} é o coeficiente da regressão correspondente à variável “*Dummy* de Municípios com População de 50 a 100 mil hab. ”;
- β_{11} é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Dívida Consolidada por Municípios”;
- β_{12} é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Competição Política Municipal”;
- β_{13} é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Idade do Prefeito”;

β_{14} é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Nível de Escolaridade do Prefeito”;
 ε é o resíduo da regressão.

No modelo apresentado acima, o RTM representa o *Ranking* da Transparência Municipal. A regressão multivariada foi estimada pelo método Tobit que se utiliza da máxima verossimilhança (MV), aplicada como um método de amostras grandes, podendo ser utilizada de forma mais ampla, inclusive em modelos não lineares como o Tobit, o que não é empregado com os Mínimos Quadrados Ordinários (GUJARATI; PORTER, 2011). Quanto as variáveis *dummies* deste modelo apresentado captam municípios com a população de até 50 mil habitantes e de 50 a 100 mil habitantes, sendo o intercepto quem captura os municípios acima de 100 mil habitantes.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Nesta seção, serão apresentados os resultados da pesquisa em três subseções distintas: Estatística Descritiva, em que serão apresentadas as medidas de médias e as dispersões em torno do *Ranking* Nacional da Transparência das gestões executivas municipais brasileiras por regiões do país para população e amostra da pesquisa. Sequencialmente, serão apresentadas as correlações entre as variáveis sociais, econômicas e políticas em interação com os *rankings* da transparência dos municípios brasileiros. Por fim, foram apresentados os resultados dos testes econométricos realizados a partir da regressão Tobit ajustada para o modelo de avaliação dos fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros.

4.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Com base na decomposição dos valores médios nacionais por nível de transparência dos municípios brasileiros, de acordo com as segregações regionais e estaduais, apresentaram-se as descrições por regiões brasileiras em ordem crescente da região de menor nível de transparência até a de maior nível de transparência. Desse modo, foi possível obter, de forma abrangente, uma primeira visualização do comportamento da variável explicativa distribuída pelos 525 municípios brasileiros de nossa amostra, nos estados e respectivas regiões brasileiras.

Considerando que a metodologia adotada pelo Ministério Público Federal é calculada com base numa escala de 0 (zero) a 10 (dez) pontos, verifica-se que, aproximadamente, a maior parte dos municípios brasileiros localizados nos estados pertencentes às regiões Norte e Nordeste possuem médias de transparências, pouco acima de 3,0 pontos; as regiões Centro-Oeste e Sudeste apresentam médias de 4.0 pontos no nível de transparência de seus municípios; e, por fim, as melhores evidências de transparências apresentadas pelo MPF são para os municípios da região Sul brasileira, com média de 5,7 pontos.

Pelo nível médio de transparência das regiões brasileiras, evidencia-se que os resultados da pesquisa coincidem com a teoria apresentada por Matias-Pereira (2010a). O autor expõe que as maiores dificuldades em se alcançar um nível de transparência adequado na administração brasileira são: fragilidades na educação, ausência de consciência dos direitos e deveres do cidadão, cultura distorcida da necessidade de sigilo na administração pública, falta de recursos, carência de habilidades específicas no setor público, barreiras tecnológicas,

culturais e de conhecimento e enorme resistência às mudanças por parte dos servidores públicos.

O estudo de Wright e Paulo (2014) analisou os sites oficiais de 384 municípios, sendo mensurados de acordo com o Índice da Transparência Pública (ITP), que se constitui em uma métrica elaborada pela associação Contas Abertas com base no contexto nacional. Como resultado, os municípios das regiões Norte e Nordeste apresentaram menores indicadores médios de transparência pública municipal sendo 2,42 e 2,12, respectivamente; seguidos das regiões Sudeste e Centro Oeste, com níveis de transparência de 3,43 e 3,58 respectivamente; por fim, com maior nível de transparência, os municípios brasileiros da região Sul, com média de 4,60.

Com isso, verificou-se que a distribuição do *ranking* do MPF converge com os achados da pesquisa de Wright e Paulo (2014). Verificou-se, assim, a mesma evolução na alocação dos *rankings* do MPF e da associação Contas Abertas. Quando dispostos e distribuídos por regiões brasileiras, os municípios das regiões Norte e Nordeste, com base nessas duas metodologias, apresentam os piores níveis de transparência, seguindo em melhor proporção os municípios do Centro-Oeste, Sudeste e, por sua vez, os municípios do Sul do país com os melhores níveis de transparência.

Já a pesquisa de Costa (2017) analisou o *ranking* de transparência sobre a gestão fiscal dos municípios brasileiros por região, conforme metodologia do FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro). Os achados evidenciam diferenças nas disposições de melhores *rankings* e localização nas regiões políticas dos municípios, apontando que os municípios brasileiros menos transparentes são os do Nordeste (5,43), seguidos, em ordem crescente, dos municípios da região Sul (6,35), Norte (6,44), Centro-Oeste (6,52) e Sudeste (6,65).

Na avaliação sobre os níveis de transparência realizada pelo MPF durante o período de entre os dias 08/09/2015 e 09/10/2015, com o projeto nacional de *Ranking* da Transparência Municipal, evidenciou-se que, na região Norte, a média de transparência dos municípios é de 3,57 pontos, sendo o desvio padrão de 2,44 pontos, o que é considerado elevado. Isso demonstra que na distribuição de transparência entre os municípios do Norte há uma discrepância entre as divulgações, principalmente no tocante à transparência apresentada pelo coeficiente de variação de 68,41, em média, para os municípios localizados na região Norte do Brasil. A Tabela 3, a seguir, apresenta as notas da 1ª avaliação do Ministério Público Federal.

Tabela 3 – Notas 1ª avaliação MPF transparência dos municípios da amostra (2015) região Norte

UF/Região	Mínimo	Máximo	25%	Mediana	75%	Média	DP	CV
TO	4,80	8,10	4,80	6,45	8,10	6,45	2,33	36,18
AP	2,20	7,70	3,10	3,40	3,90	3,95	1,92	48,64
AC	4,00	4,30	4,00	4,15	4,30	4,15	0,21	5,11
PA	0,00	8,50	0,20	3,25	5,20	3,15	2,94	93,26
AM	0,40	6,70	0,80	3,00	6,40	3,46	2,99	86,45
RR	6,80	6,80	6,80	6,80	6,80	6,80	---	---
RO	0,00	6,30	1,40	3,70	3,90	3,12	1,94	62,23
Norte	0,00	8,50	1,30	3,70	5,20	3,57	2,44	68,41

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

No que se refere à análise dos municípios da amostra vinculados a região Norte, observa-se, na Tabela 3, a distribuição por quartis para os municípios. Com isso, depreende-se que cerca de 25% dos municípios apresentam média de transparência de 1,30; seguidos do ponto de mediana, totalizando 50%, com média de 3,70. Os municípios do 3º quartil apresentam uma média superior de 5,20. Por fim, o ponto máximo de transparência alcança 8,5 no nível de transparência. Ademais, os estados do Norte brasileiro que apresentam os municípios menores ranqueados na estrutura geral da transparência dos poderes executivos municipais, com pontos mínimos, são: Rondônia (0,0), Pará (0,0), Amazonas (0,4), Amapá (2,2), Acre (4,0), Tocantins (4,8) e Roraima (6,8).

A Tabela 4, a seguir, apresenta os dados referentes à região Nordeste, considerando o projeto nacional de *Ranking* da Transparência Municipal.

Tabela 4 – Notas 1ª avaliação MPF transparência dos municípios da amostra (2015) região Nordeste

UF/Região	Mínimo	Máximo	25%	Mediana	75%	Média	DP	CV
AL	0,00	9,00	1,30	1,60	4,20	2,60	2,71	104,04
BA	0,00	8,40	1,60	3,40	5,10	3,37	2,23	66,13
CE	1,40	8,00	3,60	4,10	5,60	4,56	1,68	36,85
MA	0,00	7,00	0,00	0,20	0,45	0,87	1,75	201,14
PB	4,00	9,00	5,50	6,70	7,90	6,66	1,51	22,70
PE	0,00	8,40	0,90	3,60	4,80	3,58	2,84	79,45
PI	0,00	6,90	0,00	0,00	2,00	1,56	2,37	151,54
RN	0,40	6,50	2,65	4,25	5,05	3,81	1,82	47,83
SE	0,50	5,80	2,50	3,70	5,20	3,46	1,78	51,39
Nordeste	0,00	9,00	0,40	3,60	5,35	3,40	2,65	77,83

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Evidenciou-se, assim, que na região Nordeste a média de transparência dos municípios da amostra são baixas (3,4), apresentando-se também um desvio padrão médio de 2,65, o que é considerado elevado. Isso demonstra que na distribuição de transparência entre os municípios do Nordeste há uma discrepância entre as divulgações, principalmente no tocante à transparência apresentada pelas capitais dos estados, quando comparada com as médias de transparência de todos os municípios. Identificou-se que as capitais dos estados nordestinos apresentam uma média de transparência de 7,4, muito superior às médias dos

municípios desses estados. Isso se dá em decorrência de as capitais serem mais populosas, com mais de 100 mil habitantes em sua maioria.

Quanto à análise dos municípios pertencentes a amostra do Nordeste, observou-se, de acordo com a Tabela 4, que essa região apresenta, de maneira geral, os pontos mínimos no *ranking* da estrutura geral da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros. Entre os estados, em ordem crescente, encontram-se Alagoas (0,0), Maranhão (0,0), Bahia (0,0), Pernambuco (0,0), Piauí (0,0), Rio Grande do Norte (0,4), Sergipe (0,5), Ceará (1,4) e Paraíba (4,0). Conforme a distribuição por quartis para as cidades nordestinas, cerca de 25% dos municípios apresentam média de transparência de 0,40; seguidos do ponto de mediana totalizando 50%, com média de 3,60. Os municípios do 3º quartil apresentam média superior de 5,35. Por fim, o ponto máximo de transparência alcança 9,0 no nível de transparência, destacando-se os municípios do estado da Paraíba como os melhores ranqueados no nível de transparência pública.

Para os municípios presentes na amostra do Centro-Oeste, verificou-se que a média geral de transparência das gestões dos poderes executivos é de 4,17. O estado com municípios de menor pontuação no *Ranking* da Transparência é Mato Grosso (0,0), seguido dos municípios de Mato Grosso do Sul (1,7) e Goiás (1,90), como pode ser visto na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Notas 1ª avaliação MPF transparência dos municípios da amostra (2015) região Centro-Oeste

UF/Região	Mínimo	Máximo	25%	Mediana	75%	Média	DP	CV
GO	1,90	7,60	3,50	4,80	5,90	4,60	1,58	34,44
MS	1,70	5,80	2,10	3,10	4,70	3,37	1,46	43,31
MT	0,00	8,50	0,00	3,60	6,00	3,84	3,39	88,44
Centro-Oeste	0,00	8,50	2,60	4,30	5,80	4,17	2,27	54,44

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Verificou-se, ainda, que os municípios de Mato Grosso apresentam maior desvio padrão (3,39) entre os *rankings* de transparência da região, seguidos das cidades dos Estados de Goiás e Mato Grosso do Sul. Outro aspecto avaliado é que entre os municípios de MT, há um município com maior pontuação no *ranking* de 8,5, o que evidencia ainda melhor a discrepância entre os níveis de transparência das cidades da região Centro-Oeste.

No que diz respeito à região Sudeste, a Tabela 6, a seguir, apresenta a 1ª avaliação de transparência dos municípios.

Tabela 6 – Notas 1ª avaliação MPF transparência dos municípios da amostra (2015) região Sudeste

UF/Região	Mínimo	Máximo	25%	Mediana	75%	Média	DP	CV
ES	0,20	7,80	1,50	5,10	6,50	4,34	2,75	63,24
MG	0,00	8,20	1,65	3,95	5,25	3,56	2,15	60,45
RJ	0,60	10,00	4,00	6,40	8,50	6,04	3,29	54,43
SP	1,10	9,30	3,80	5,00	6,50	5,06	1,92	37,90
Sudeste	0,00	10,00	2,80	4,50	5,90	4,33	2,31	53,35

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Em relação aos municípios da amostra da Região Sudeste do país, verificou-se que a média geral de transparência das gestões dos poderes executivos é de 4,33. Os municípios que apresentam ponto mínimo de transparência é MG (0,0), em sequência crescente seguidos de ES (0,2), RJ (0,6) e SP (1,1). Em contrapartida, as capitais da região Sudeste apresentam um nível de transparência muito superior às médias de todos os municípios dos seus respectivos estados. As capitais, em ordem crescente, apresentam níveis de transparência em sua gestão executiva: Vitória (7,8), Belo Horizonte (8,2), Rio de Janeiro (8,5) e São Paulo (9,3).

A Tabela 7, a seguir, apresenta os dados da região Sul, contendo também a 1ª avaliação de transparência.

Tabela 7 – Notas 1ª avaliação MPF transparência dos municípios da amostra (2015) região Sul

UF/Região	Mínimo	Máximo	25%	Mediana	75%	Média	DP	CV
PR	0,20	8,50	3,30	5,75	6,80	5,11	2,36	46,21
RS	2,10	10,00	4,60	6,10	7,30	6,06	1,86	30,76
SC	0,50	9,30	5,30	7,00	7,70	6,25	2,23	35,63
Sul	0,20	10,00	4,40	6,10	7,30	5,79	2,17	37,48

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Verificou-se que as melhores médias nacionais quanto ao nível de transparência dos poderes executivos municipais estão nas cidades da região Sul do país, com uma média geral de 5,79 no *Ranking* da Transparência. Os municípios do estado do PR apresentam uma média de transparência de (5,11), seguida do RS (6,06) e SC (6,25). No tocante às capitais da região Sul, estas apresentam um nível de transparência também muito superior às médias de todos os municípios dos seus respectivos estados. As capitais, em ordem crescente, apresentam níveis de transparência em sua gestão executiva: Florianópolis (7,7), Curitiba (8,1) e Porto Alegre (10,0).

Dessa forma, no Brasil, o destaque da transparência pública para os municípios da amostra do estudo estão presentes em maioria nas cidades dos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, ambos localizados na região Sul do país; e o municípios do Estado da Paraíba, localizado na região Nordeste do país. Entre os municípios da amostra com menor nível de transparência pública, destacam-se os dos estados do Maranhão e de Piauí.

Verifica-se que a transparência dos municípios brasileiros intensifica melhores práticas em cidades localizadas em estados mais desenvolvidos e pertencentes às regiões mais desenvolvidas. Tal situação evidencia-se também porque municípios mais populosos, acima de 100 mil habitantes, apresentam melhores práticas de transparência pública. A esse respeito, a Tabela 8, a seguir, apresenta os municípios da amostra do estudo com distribuição das variáveis nominais.

Tabela 8 – Estatística descritiva das variáveis nominais

Características		Frequência	%
Classificação populacional dos municípios	Até 50 mil habitantes	427	81,33
	50 - 100 mil habitantes	41	7,81
	Acima de 100 mil habitantes	57	10,86
Grau de escolaridade do prefeito	Com ensino superior	289	55,05
	Sem ensino superior	236	44,95

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Quanto à classificação populacional dos 525 municípios da amostra da pesquisa, 427 cidades apresentam até 50 mil habitantes; 41 cidades, de 50 a 100 mil habitantes; e 57 cidades, população acima de 100 mil habitantes, consideradas de maior porte. No tocante ao grau de escolaridade dos gestores municipais de nossa amostra, 289 prefeitos têm formação superior e 236 não apresentam formação superior.

De acordo com Fávero (2015), os fenômenos principais sobre os quais há o interesse de estudos são representados, em cada caso, por uma variável métrica, ou quantitativa, e portanto, podem ser estudados por meio de estimação de modelos de regressão, que têm por finalidade principal analisar como se comportam as relações entre um conjunto de variáveis explicativas, métricas ou *dummies*, e uma variável dependente métrica (fenômeno em estudo).

Dessa forma, avaliam-se as variáveis quantitativas discretas e contínuas no que diz respeito às disposições na amostra da pesquisa, conforme estatística descritiva apresentada nas Tabelas 9, 10, 11 e 12.

Tabela 9 – Estatística descritiva das variáveis discretas e contínuas (variável dependente)

Variável Dependente								
Variáveis	Mínimo	Máximo	25%	Mediana	75%	Média	DP	CV
Transparência Municipal	0,00	10,00	2,50	4,40	6,20	4,27	2,55	59,74

DP: Desvio Padrão CV: Coeficiente de Variação

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Como pode ser visto, na Tabela 9, a variável dependente métrica Índice de Transparência apresenta ponto mínimo de 0 e máximo de 10, com média geral de 4,27 para os municípios da amostra e Desvio Padrão de 2,55.

A Tabela 10, a seguir, apresenta as variáveis explicativas econômicas.

Tabela 10 – Estatística descritiva das variáveis discretas e contínuas (variáveis explicativas econômicas)

Variáveis	Mínimo	Máximo	25%	Mediana	75%	Média	DP	CV
RTr	52341,00	22450542592,00	598355,00	1527392,00	6977247,00	112515665,04	1089492086,13	968,30
RTr LN	10,87	23,83	13,30	14,24	15,76	14,76	2,12	14,35
Div.	208754,00	189720198144,00	3166345,00	9670002,00	36189647,00	552077312,93	8382138361,00	1518,29
Div. LN	12,25	25,97	14,97	16,08	17,40	16,35	2,00	12,25
PIB	13933,00	628000000,00	72113,00	175987,00	639583,00	4074370,48	31523554,66	773,70
PIB LN	9,54	20,26	11,19	12,08	13,37	12,48	1,80	14,43
REN	4858,55	172606,00	8429,17	15897,80	23613,90	19783,00	17575,33	88,84
REN LN	8,49	12,06	9,04	9,67	10,07	9,64	0,68	7,09
IDH	0,49	0,85	0,61	0,68	0,73	0,67	0,07	11,11

DP: Desvio Padrão CV: Coeficiente de Variação

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Em relação à análise das variáveis quantitativas discretas e contínuas dos dados econômicas, de acordo com a Tabela 10, apresentam as seguintes descrições em valores absolutos e em Bases Logarítmicas: a Receita Tributária (RTr) dos municípios brasileiros apresentam valor mínimo de R\$ 52.341,00 (LN Rtr = 10,87) e Máximo de R\$ 22.450.542.592,00 (LN Rtr = 23,83), com uma média de arrecadação própria de R\$ 112.515.665,04 (LN Rtr = 14,76) e Desvio Padrão de 1.089.492.086,13 (LN Rtr = 2,12).

O nível de Endividamento (Div.) dos municípios brasileiros apresentam valor mínimo de R\$ 208.754,00 (LN Div. = 12,25) e Máximo de R\$ 189.720.198.144,00 (LN Div. = 25,97), com uma média de arrecadação própria de R\$ 552.077.312,93 (LN Div. = 16,35) e Desvio Padrão de R\$ 8.382.138.361,00 (LN Div. = 2,00). A variável Produto Interno Bruto (PIB) gerado pelos municípios brasileiros apresenta como valor mínimo R\$ 13.933,00 (LN PIB = 9,54) e valor Máximo R\$ 628.000.000,00 (LN PIB = 20,26), a média da riqueza gerada pelos municípios é de R\$ 4.074.370,48 (LN PIB = 12,48) e Desvio Padrão de R\$ 31.523.554,66 (LN PIB = 1,8).

Quanto ao indicador econômico Renda Per Capita dos municípios brasileiros, ou seja, a razão entre a renda e o número de habitantes do respectivo município, o valor mínimo de renda por habitante R\$ 4.858,55/hab. (LN PPC = 8,49), o valor máximo foi de R\$ 172.606,00/hab. (LN PPC = 12,06), a média da Renda Per Capita dos municípios da amostra é de R\$ 19.783,00/hab. (LN PPC = 9,64), o Desvio Padrão da Renda Per Capita é de R\$ 17.575,33/hab. (LN PPC = 0,68).

Por fim, o último indicador econômico disposto na Tabela 10, a verificar nas descrições estatísticas foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios da amostra do estudo, o valor mínimo de IDH dos municípios foi de 0,49 e máximo de 0,65, o valor médio de IDH apresentado foi de 0,67 e Desvio Padrão de 0,07.

Na Tabela 11, podem ser vistas as variáveis explicativas sociais.

Tabela 11 – Estatística descritiva das variáveis discretas e contínuas (variáveis explicativas sociais)

Variáveis	Mínimo	Máximo	25%	Mediana	75%	Média	DP	CV
Urb.	10,50	100,00	49,50	71,60	87,10	67,75	22,61	33,37
Den.Dem.	0,15	8227,82	11,78	28,16	82,38	233,55	900,87	385,72
Educ.	2,90	7,80	4,20	5,00	5,50	4,85	0,83	17,03
Ind_saúde	271,45	78486,00	1490,14	2059,10	3033,00	2858,44	4083,07	142,84
Ind_saúde LN	5,60	11,27	7,31	7,63	8,02	7,69	0,65	8,41

DP: Desvio Padrão CV: Coeficiente de Variação

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

No que se refere às variáveis explicativas sociais, inicialmente, verificou-se que a variável urbanização medida pelo percentual de domicílios urbanos dos municípios apresenta o valor mínimo de 10,5% para a menor cidade urbanizada e 100% como valor máximo para maior cidade urbanizada. A média avaliada da urbanização dos municípios apresenta 67,75% de domicílios urbanizados e Desvio Padrão de 22,61%.

O quesito Densidade Demográfica foi avaliado pela razão nº de hab./área territorial dos respectivos municípios. O valor mínimo de Densidade Demográfica dos municípios é de 0,15hab./Km² e ponto máximo 8.227,82hab./Km²; já o valor médio é de 233,55hab./Km² e Desvio Padrão de 900,8782hab./Km².

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi a métrica utilizada como *proxy* para avaliar o nível educacional dos municípios no presente estudo. Nesse caso, avaliou-se que o valor mínimo de IDEB foi de 2,90 e máximo de 9,80, com um valor médio de 4,85 e Desvio Padrão de 0,83.

Por fim, a última variável que se verificou foi o índice de saúde, que foi calculado pela razão do nº de hab./nº de estabelecimentos de saúde presentes nos respectivos municípios. Desse modo, o valor mínimo apresenta 271,45 hab./estabelecimento de saúde (LN Ind. Saúde = 5,60) e valor máximo 78.486hab./estabelecimento de saúde (LN Ind. Saúde = 11,27). O valor médio verificado foi de 2858,44 hab./estabelecimento de saúde (LN Ind. Saúde = 7,69) e Desvio Padrão de 4083,07 hab./estabelecimento de saúde (LN Ind. Saúde = 0,65).

A Tabela 12, a seguir traz as variáveis explicativas políticas.

Tabela 12 – Estatística descritiva das variáveis discretas e contínuas (variáveis explicativas políticas)

Variáveis	Mínimo	Máximo	25%	Mediana	75%	Média	DP	CV
IDADEPREF	24,00	81,00	44,00	51,00	58,00	50,73	10,06	19,84
Porcvotos	19,00	100,00	50,20	53,19	58,87	55,13	12,61	22,88

DP: Desvio Padrão CV: Coeficiente de Variação
Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Como pode ser visualizado na Tabela 12, as variáveis na dimensão política avaliadas foram as descrições estatísticas Idades dos Gestores dos Municípios e Nível de Competição Eleitoral. Nesse sentido, verificou-se que a menor idade dos prefeitos foi de 24 anos e máximo de 81. O valor médio das idades apresentadas foi de 50,73 anos e Desvio Padrão de 10,06 anos. No tocante à competição política, foi avaliada pelo percentual de votos válidos recebidos pelo prefeito eleito. Com isso, o valor mínimo de votos recebidos foi de 19% e

máximo de 100%. A média de percentual válidos recebidos foi de 55,13% e Desvio padrão médio de 12,61%.

4.2 RESULTADOS DOS TESTES ECONOMETRÍCOS

Sucedem, por vezes, que em uma amostra, a variável de interesse não pode ser observada em todo o seu domínio ou não é observada para alguns dos indivíduos que a integram. Assim, através do teste de *Shapiro Wilk*, que verifica a suposição de normalidade dos dados, para um nível de significância de 5%, conforme Tabela 13, evidências para rejeição da hipótese nula de que os dados possuem distribuição normal. Para tanto, nos testes de comparação de média e de correlação, aplicaram-se testes estatísticos não paramétricos.

Tabela 13 – Teste de Shapiro-Wilk		
Variáveis	Estatística do teste	Valor - p
Transparência Municipal	0,9736	< 0,001
LN (RTr)	0,9125	< 0,001
LN (Transtot)	0,8268	< 0,001
LN (TR)	0,8394	< 0,001
LN (Ativo)	0,8796	< 0,001
LN (Dívida)	0,9525	< 0,001
Idade prefeito	0,9976	0,675
Percentual de votos	0,8720	< 0,001
Urbanização	0,9606	< 0,001
Densidade demográfica	0,2530	< 0,001
LN (PIB)	0,9137	< 0,001
LN (PPC)	0,9711	< 0,001
IDH	0,9771	< 0,001
IDEA	0,9808	< 0,001
LN do indicador de saúde	0,9701	< 0,001

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Para todas as variáveis do estudo inclusive as variáveis excluídas por apresentarem efeitos de multicolinearidade severas. Por $p\text{ value} < 0,001$ ser menor que 5%, rejeita-se a hipótese nula de que os dados possuem distribuição normal. Tal fenômeno é verificado em decorrência da variável dependente do estudo Transparência Pública, que apresenta censura nos dois extremos, com um limite inferior em zero e superior em dez. Por isso, apresenta não normalidade das variáveis do estudo.

Dessa forma, estimar uma regressão linear na presença de censura envolve complicações computacionais adicionais. A regressão de mínimos quadrados ordinais (MQO) não produzirá estimativas de parâmetros consistentes, porque a amostra censurada não é representativa da população. Pelo mesmo motivo, a inferência estatística sobre os parâmetros estimados do modelo também envolve extensões significativas da teoria padrão (CAMERON; TRIVEDI, 2009).

Cameron e Trivedi (2009) consideram duas abordagens básicas para a estimativa e a inferência em relação ao modelo de Tobit. A primeira abordagem é paramétrica e se baseia em fortes pressupostos sobre a distribuição de dados condicionais e as formas funcionais. A segunda abordagem (semiparamétrica) mantém os pressupostos da forma funcional, mas relaxa parcialmente os pressupostos distributivos, sendo esta segunda a adequada para este estudo. Desta forma, a multicolinearidade foi avaliada na tabela 17 e a heterocedasticidade resolvida com os parâmetros estimados robustos na regressão Tobit realizada.

Avaliou-se a comparação dos índices de transparência com relação à classificação dos municípios por número de habitantes. A análise procedida avaliou os municípios dispostos em três grupos, quais sejam: o 1º de até 50 mil hab.; o 2º de 50 a 100 mil habitantes; e o 3º acima de 100 mil habitantes. A Tabela 14, a seguir, apresenta a comparação do índice de transparência em relação ao número de habitantes.

Tabela 14 – Comparação do índice de transparência com classificação dos municípios (por número de habitantes - hab.)

Classificação	Mínimo	Máximo	25%	Mediana	75%	Mé- dia	DP	CV	Valor -p
Até 50 mil hab.	0,00	9,30	2,20	4,20	5,90	4,05	2,45	60,61	< 0,001
50 - 100 mil hab.	0,00	8,80	3,40	4,70	6,20	4,61	2,40	51,93	
Acima de 100 mil hab.	0,20	10,00	3,70	6,40	8,20	5,70	2,91	51,12	

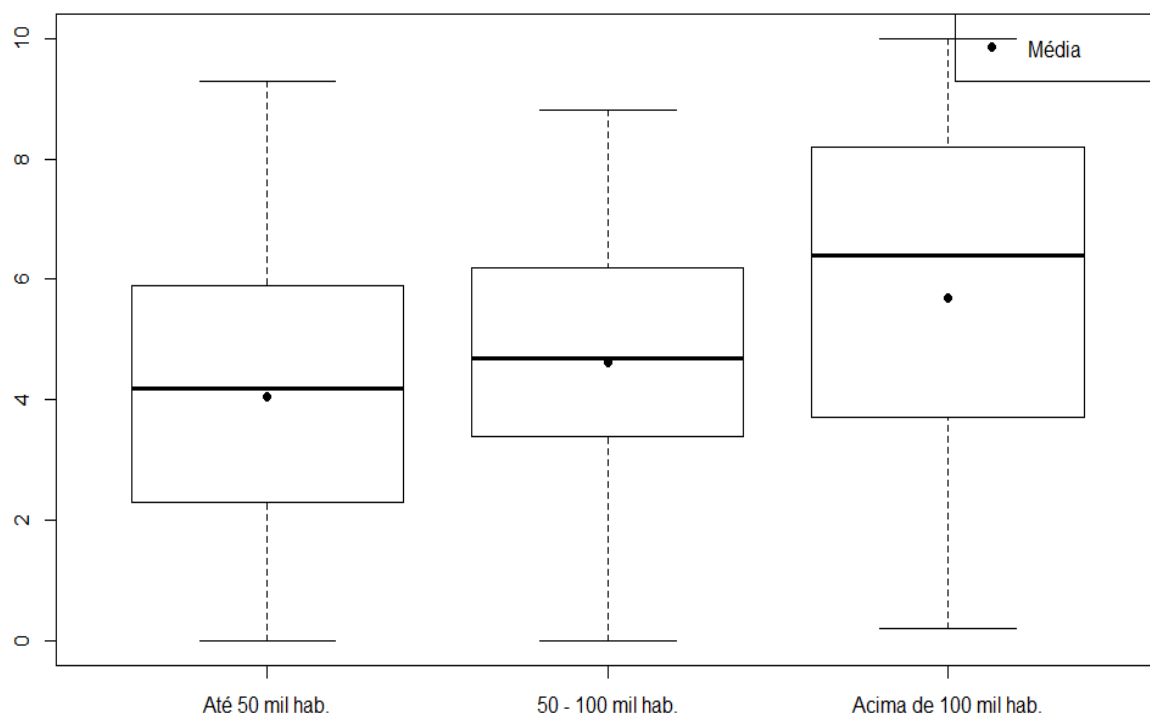
DP: Desvio Padrão CV: Coeficiente de Variação

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Em relação aos municípios do 1º grupo, de até 50 mil hab. por municípios, o valor mínimo de transparência é de 0.0 e máximo de 9.3, com uma média de transparência de 4.05. No 2º grupo, de 50 a 100 mil hab. por município, o valor mínimo de transparência é de 0.0 e máximo de 8.8, com uma média de transparência de 4.61. Por fim, o 3º grupo, acima de 100 mil hab. por município, apresenta um valor mínimo de 0.2 e máximo de 10.0 e uma média geral de transparência de 5.70, o que evidencia uma superioridade no nível de transparência dos municípios mais populosos no Brasil.

Considerando o gráfico a seguir (Figura 2) e a Tabela 14, verificou-se, por meio da aplicação do teste não paramétrico de *Kruskal Wallis*, um nível de significância de 5%. Nesse sentido, observam-se evidências de que há diferença estatística nos níveis de transparência entre a classificação dos municípios quanto a seu volume populacional.

Figura 2 – Gráfico de Box plot do índice de transparência com classificação dos municípios (Por número de habitantes - hab.)



Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Para evidenciar tal teste comparativo, pode-se observar no teste de comparação múltipla de *Kruskal-Wallis* (Tabela 15), que os municípios do 3º grupo (acima de 100 mil habitantes) tiveram maior índice de transparências comparado com as cidades do 1º grupo (de até 50 mil habitantes).

Tabela 15 – Teste de comparação múltipla de *Kruskal-Wallis*

Comparação	Diferença significativa
01 - 02	NS
01 - 03	**
02 - 03	NS

**Significativo NS-Não Significativo

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Para os demais comparativos, entre o 1º grupo (de até 50 mil habitantes) e o 2º (de 50 a 100 mil hab.) não há significativo efeito comparativo. Assim como não há efeito

comparativo significativo entre o 2º grupo (de 50 a 100 mil hab.) e o 3º (de municípios acima de 100 mil habitantes).

Procedeu-se a análise de correlação de todas as variáveis a fim de validar o grau de relação entre os dados explicativos do estudo. O procedimento de correlação utilizado foi a Spearman, com a disposição de todas as 14 variáveis explicativas (políticas, sociais e econômicas) acrescido da variável dependente Índice Nacional de Transparência Pública dos Municípios Brasileiros.

Tabela 16 – Análise de correlação de Spearman

Variáveis	V	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13	V14	V15
Índice de	1	0,33	0,27	0,27	0,31	0,24	0,29	0,37*	0,46*	-0,01	-0,01	0,28*	0,27*	0,27	0,11*
RTr ln (V2)		1	0,94	0,95	0,93*	0,80	0,88	0,54*	0,60*	0,08	-	0,63*	0,59*	0,10	0,57*
TRANSTOT			1	0,99*	0,93*	0,85	0,88	0,44*	0,47*	0,05	-	0,55*	0,64*	0,01	0,55*
TR LN (V4)				1	0,94*	0,86	0,87	0,42*	0,46*	0,04	-	0,54*	0,64*	-	0,57*
ATIVO LN					1	0,83	0,85	0,51*	0,58*	0,08	-	0,57*	0,60*	0,13	0,54*
Dívida LN						1	0,73	0,29	0,34	0,02	-	0,46*	0,53*	-	0,47*
PIB LN (V7)							1	0,61*	0,53*	0,08	-	0,58*	0,54*	0,07	0,52*
PPC LN								1	0,72*	0,10*	-0,06	0,47*	0,23*	0,42	0,20*
IDH (V9)									1	0,12	-	0,68*	0,32*	0,62	0,28*
IDADEPRE										1	-0,06	0,07	0,00	0,15	0,01
Porcvotos											1	-	-	0,09	-
Urbanizacão												1	0,31*	0,24	0,36*
dd2015													1	-	0,41*
IDEB (V14)														1	-0,01
Ind_saúde															1

*Valor - $p < 0,05$

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

A partir da análise de correlação de *Spearman*, para um nível de significância de 5%, verifica-se evidências de correlação forte estatisticamente significativa entre os logaritmos variáveis econômicas de RTr, Transtot, TR, Ativo e Dívida. De forma geral, à medida que aumenta a variável X1 tende a um aumento no valor da variável X2. Com isso, as variáveis Transferências totais (Transtot), Receita Total (TR) e Ativo Total foram excluídas do modelo econométrico para amenizar o efeito de multicolinearidade entre as variáveis explicativas na regressão Tobit. De maneira que os saldos foram ajustados também na validação dos testes de Fatores de Inflação de Variância (VIF).

Como resultado, constatou-se que há correlação significativa a 5% entre as variáveis dependente transparência pública e Receita Tributária (RTr), Ativo, Ln da Renda Per Capita (LN PPC). Por fim, a variável que mais bem se correlaciona com a variável resposta é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Observou-se ainda que não houve uma multicolinearidade severa apresentada para as variáveis explicativas do estudo, conforme Tabela 17, a seguir. Para verificar o efeito de multicolinearidade, aplicou-se o teste de inflação de variância entre as variáveis regressoras. Quanto aos Fatores de Inflação de Variância (FIV), estes foram calculados a partir de regressões auxiliares entre cada variável explanatória com as demais variáveis regressoras restantes do modelo.

Tabela 17 – Fatores de Inflação de Variância (FIV) entre as variáveis explicativas

Variáveis	VIF
Transtot	18,49
Rtr	16,71
Ativo	12,23
Idade prefeito	3,36
Grau de estudo do prefeito	3,34
Percentual de votos	3,35
População de até 50 mil	2,90
População de até 50 a 100 mil	3,08
Urbanização	3,12
Densidade demográfica	3,26
IDEB	3,11
LN do indicador de saúde	3,29
LN (RTr)	2,59
LN (Dívida)	3,03
LN (PIB)	2,76
LN (PPC)	2,99
IDH	2,82

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Inicialmente, com todas as variáveis explicativas, verificou valores de $VIF > 10$, apenas para as variáveis transferência total, receita tributária e ativo total, tendo sido estas variáveis excluídas do modelo econométrico final. Com isso, reduziu-se o número de variáveis explicativas de 17 para 14. Por fim, na Tabela 17, nota-se que todos os VIF calculados apresentaram valores menores que 5, ou seja, nos dados do presente trabalho não existem indícios de efeitos de multicolinearidade entre as variáveis explicativas escolhidas para o estudo.

Visando a uma análise agrupada, buscou-se, por intermédio de uma análise de regressão múltipla, verificar a relação das variáveis explicativas com o índice de transparência por meio do modelo de regressão Tobit. Segundo Gujarati e Porter (2011), o modelo Tobit,

também denominado de regressão com variável dependente limitada, é o mais recomendável para verificar a existência de uma variável censurada.

A variável dependente deste estudo (Índice de Transparência) apresenta como característica ser censurada nos dois extremos, apresentando um limite inferior em zero e limite superior em dez. Entretanto, mesmo com o limite superior não sendo atingido, existiram 45 observações no limite inferior, demonstrando a necessidade de um modelo específico que possa estudar essa situação. Portanto, evidencia o uso do modelo de regressão Tobit. A Tabela 18 mostra o resultado da aplicação do Teste Shapiro Wilks, que verifica a normalidade dos resíduos.

Tabela 18 – Teste Shapiro Wilks – normalidade dos resíduos

Modelos	Estatística do teste	Valor - p
Modelo de dados eleitorais	0,809	< 0,001
Modelo de dados demográficos	0,904	< 0,001
Modelo de dados econômicos	0,833	< 0,001

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

A partir do teste *Shapiro Willk*, verificam-se evidências para rejeição da hipótese nula de que os resíduos possuem distribuição normal. Entretanto, com base no Teorema do Limite Central e na Lei dos Grandes Números (ou Teoria de Amostras Grandes), assumiram-se os estimadores como consistentes, sendo compreendido que esse pressuposto de normalidade não tem interferência na análise de regressão.

No que se refere à heterocedasticidade, utilizou-se, na estimação do modelo, o erro padrão robusto. Inicialmente, com o seguinte modelo econométrico para análise dos dados eleitorais:

(2) – Equação de Regressão Tobit Robust – Variáveis Dimensão Política

$$T. Mun. = \beta_0 - \beta_1 \text{ idade.pref.} + \beta_2 \text{ educ.pref.} - \beta_3 \text{ comp.pol.} + \varepsilon$$

Em que:

$\beta_0 = 3,94$ é o intercepto e pode ser interpretado como o efeito específico médio do conjunto dos municípios entre as variáveis Políticas e o *Ranking* Nacional da Transparência Municipal;

$\beta_1 = -0,0016$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “idade do prefeito”;

$\beta_2 = 0,70$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Nível Educacional do Prefeito”;

$\beta_3 = -0,01$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Competição Política”;

ε é o resíduo da regressão.

Conforme apresentado, as variáveis na modelagem econométrica da regressão Tobit acima demonstram que as variáveis políticas explicativas (idade do prefeito e competição política) são de relação negativa quando determinantes explicativas para ocorrência do evento

melhores práticas de transparências dos poderes executivos municipais, exceto a variável educação do prefeito, que apresenta um coeficiente positivo, conforme modelo estimado acima e Tabela 19, a seguir.

Tabela 19 – Análise de regressão Tobit para modelo robusto (dados eleitorais)

Variáveis	Coeficiente	Erro Padrão	t	Valor - p
Idad. Pref.	-0,0016	0,0121	-0,13	0,895
Educ. Pref.	0,7008	0,2422	2,89	0,004
Comp. Pol.	-0,0013	0,0092	-0,14	0,886
Constante	3,9354	0,8311	4,74	0,000
Sigma	2,7326	0,0818		
Log verossimilhança = -1219,7005		F (3 , 522) = 2,84 ; Valor - p = 0,038		
Observações censuradas à esquerda: 45 (Índice de transparência ≤ 0)				
Observações censuradas à direita: 0				

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Aplicando a análise de regressão Tobit nas variáveis eleitorais, para um nível de significância de 5%, verifica-se evidências de influência estatística do índice de transparência com o grau de escolaridade do prefeito. Nesse sentido, nota-se uma relação positiva que indica quando há maior nível de escolaridade dos gestores municipais, as cidades por eles geridas apresentam melhores níveis de transparência pública.

Em um segundo momento, estimou-se a regressão Tobit em relação às variáveis sociais (*Dummy* Mun. Até 50 mil hab., *Dummy* Mun. de 50 - 100 mil hab., urbanização, densidade demográfica, índice de educação básica médio, saúde), identificando que são de relação positiva quando as determinantes explicativas para ocorrência do evento apresentam melhores práticas de transparências dos poderes executivos municipais, exceto as *Dummies* com os municípios até 50 mil hab. e de 50 - 100 mil hab. e o indicador de saúde. Conforme regressão estimada abaixo:

(3) – Equação de Regressão Tobit Robust - Variáveis Dimensão Social

$$T. Mun. = \beta_0 - \beta_1 Pop. Men. - \beta_2 Pop. Mai. + \beta_3 URB + \beta_4 DD + \beta_5 IDEBMedio - \beta_6 SAU + \varepsilon$$

Em que:

$\beta_0 = 1,5257$ é o intercepto e pode ser interpretado como o efeito específico médio do conjunto dos municípios entre as variáveis sociais e o *Ranking* Nacional da Transparência Municipal;

$\beta_1 = -0,4359$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável *dummy* “Municípios com População até 50 mil”;

$\beta_2 = -0,0104$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável *dummy* “Municípios com População de 50 mil a 100mil”;

$\beta_3 = 0,0189$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Urbanização por Município”;
 $\beta_4 = 0,0007$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Densidade Demográfica por Municípios”;
 $\beta_5 = 0,8149$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Educação por Municípios – IDEB Médio dos Municípios”;
 $\beta_6 = -0,3090$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Saúde por Municípios”;
 ε é o resíduo da regressão.

A Tabela 20, a seguir, apresenta o resultado da aplicação do Tobit em relação aos dados sociais.

Tabela 20 – Análise de regressão Tobit para modelo robusto (dados sociais)				
Variáveis	Coeficiente	Erro Padrão	t	Valor - p
População de até 50 mil	-0,4359	0,5174	-0,84	0,400
População de mais de 50 a 100 mil	-0,0104	0,5848	-0,02	0,986
Urbanização	0,0189	0,0060	3,18	0,002
Densidade demográfica	0,0007	0,0001	5,69	< 0,001
IDEB	0,8149	0,1421	5,73	< 0,001
LN do indicador de saúde	-0,3090	0,2057	-1,50	0,134
Constante	1,5257	1,8720	0,82	0,415
Sigma	2,5017	0,0750		
Log verossimilhança = -1174,9212		F (3,522) = 25,92; Valor - p = < 0,001		
Observações censuradas à esquerda: 45 (Índice de transparência ≤ 0)				
Observações censuradas à direita: 0				

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Aplicando a análise de regressão Tobit nas variáveis sociais, para um nível de significância de 5%, verifica-se evidências de influência estatística do índice de transparência com urbanização, densidade demográfica e IDEB. Nesse caso, nota-se uma relação positiva, o que demonstra que municípios mais urbanizados, com maior densidade demográfica e melhores níveis educacionais de IDEB apresentam melhores níveis de transparência pública.

Na sequência, estimou-se a regressão Tobit para a terceira dimensão do estudo: as variáveis econômicas. Nesse caso, as variáveis na modelagem econométrica da regressão Tobit demonstram as variáveis econômicas (receita tributária, dívida consolidada, produto interno bruto, renda per capita e Índice de Desenvolvimento Humano) de relação positiva quando determinantes explicativas para ocorrência do evento melhores práticas de transparências dos poderes executivos municipais, exceto as variáveis receita tributária e PIB que apresentam um coeficiente negativo, conforme modelo econométrico a seguir.

(4) – Equação de Regressão Tobit Robust - Variáveis Dimensão Econômica

$$T. \text{ Mun.} = -\beta_0 - \beta_1 \ln Rtr. + \beta_2 \ln Div. - \beta_3 \ln PIB + \beta_4 \ln PPC + \beta_5 IDH + \varepsilon$$

Em que:

$\beta_0 = -11,2444$ é o intercepto e pode ser interpretado como o efeito específico médio do conjunto dos municípios entre as variáveis Econômicas e o *Ranking* Nacional da Transparência Municipal;

$\beta_1 = -0,0506$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Logaritmo Receita Tributária dos Municípios”;

$\beta_2 = 0,2036$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Logaritmo Dívida Consolidada”;

$\beta_3 = -0,0699$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Logaritmo PIB”;

$\beta_4 = 0,4223$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Logaritmo Renda Per Capita”;

$\beta_5 = 14,3875$ é o coeficiente da regressão correspondente à variável “Índice de Desenvolvimento Humano”;

ε é o resíduo da regressão.

A Tabela 21, a seguir, mostra a aplicação do Tobit em relação aos dados econômicos.

Tabela 21 – Análise de regressão Tobit para modelo robusto (Dados econômicos)

Tabela 21 – Análise de regressão – FGLS para modelo robusto (Dados econômicos)				
Variáveis	Coeficiente	Erro Padrão	t	Valor - p
LN (RTr)	-0,0506	0,1337	-0,38	0,705
LN (Dív.)	0,2036	0,0957	2,13	0,034
LN (PIB)	-0,0699	0,1225	-0,57	0,569
LN (PPC)	0,4223	0,2420	1,75	0,082
IDH	14,3875	2,4180	5,95	< 0,001
Constante	-11,2444	1,7528	-6,42	< 0,001
Sigma	2,4213	0,0722		
Log verossimilhança = -1156,3040		F (3 , 522) = 29,49 ; Valor - p = < 0,001		
Observações censuradas à esquerda: 45 (Índice de transparência ≤ 0)				
Observações censuradas à direita: 0				

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Aplicando a análise de regressão Tobit nas variáveis econômicas, para um nível de significância de 5%, verifica-se evidências de influência estatística do índice de transparência com o logaritmo da dívida e IDH. Nessa direção, nota-se uma relação positiva, indicando que municípios mais endividados e com melhores níveis de IDH apresentam melhores práticas de transparência.

O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por *Mahbub ul Haq* com a colaboração do economista indiano *Amartya Sen*, ganhador do Prêmio Nobel de

Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018).

Desde 2010, quando o Relatório de Desenvolvimento Humano completou 20 anos, novas metodologias foram incorporadas para o cálculo do IDH. Atualmente, os três pilares que constituem o IDH (saúde, educação e renda) são mensurados da seguinte forma: a variável saúde é medida pela expectativa de vida da população; educação, pela média de anos de educação de adultos e a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar; por fim, o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta per capita expressa em poder de paridade de compra constante (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2018).

Dessa forma, o IDH, por ser estatisticamente a melhor variável significativa a explicar o evento melhores níveis de transparência pública dos municípios brasileiros, apresenta variáveis de expectativa de vida da população, anos de escolaridade da população e poder de paridade de compra da população como premissas fundamentais e elementares a justificar melhores práticas de transparência a ser adotadas pelos municípios brasileiros.

O desenvolvimento humano apresenta-se como conceito que capta o pressuposto de que, para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população, é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. Sendo esse conceito a base do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conforme Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2018), essa variável é a melhor explicativa e significativa para justificar o evento melhor transparência pública dos municípios brasileiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo busca analisar, entre um conjunto de fatores sociais, econômicos e políticos, quais os determinantes para a transparência dos poderes executivos municipais brasileiros, a partir do Índice Nacional da Transparência do MPF. Nesse contexto, a partir de uma amostra de 525 municípios brasileiros, coletaram-se os dados do *Ranking* Nacional da Transparência Pública elaborado pela metodologia de avaliação do Ministério Público Federal no ano de 2015.

Com isso, verificou-se, inicialmente, que os municípios brasileiros, quando segregados por regiões do país, apresentam níveis médios de transparência em proporções diferentes, em decorrência das variações nas arrecadações de receitas, realizações de despesas, operações licitações/contratos, níveis de relatórios e serviços de informações aos cidadãos serem destoantes entre os municípios brasileiros nas suas diversas regiões do país. Os municípios da região Norte apresentam média de transparência em escala de 0 a 10 de 3,57; já os municípios da região Nordeste apresentam média na casa dos 3,40; os municípios da região Centro-Oeste e Sudeste apresentam uma melhor média de transparência quando comparados com o Norte e Nordeste, no valor de 4,17 e 4,33, respectivamente. Por fim, os municípios mais bem ranqueados no tocante à transparência pública localizam-se na região Sul, com uma média de 5,79.

Dessa forma, a transparência pública municipal intensifica-se para melhores níveis de divulgações das gestões em cidades pertencentes a estados e regiões mais desenvolvidos do país. A distribuição da amostra realizada identificou que 81,33% da amostra pertencem aos municípios com até 50 mil habitantes (em termos do universo, o percentual representa 91,8% de todos os municípios brasileiros acima de 50 mil habitantes); 7,81%, aos municípios de 50 a 100 mil habitantes; e 10,86%, aos municípios com população acima de 100 mil habitantes. No quesito escolaridade dos gestores municipais, 55,05% apresentam ensino superior e 44,95% têm menor nível de escolaridade.

A média de transparência dos municípios com até 50 mil hab. foi de 4,05; já o segundo grupo dos municípios de 50 a 100 mil hab., com média de 4,61; e para o terceiro grupo com municípios acima de 100 mil hab. a média foi de 5,70. Para um nível de significância de 5%, observam-se evidências de que há diferença estatística nos níveis de transparência entre a classificação dos municípios quanto a seu volume populacional, especificamente entre os municípios de até 50 mil hab. e os municípios com mais de 100 mil habitantes.

Quanto à verificação da correlação entre as variáveis do estudo, evidenciou-se que Receita Tributária (RTr), Ativo, Ln da Renda Per Capita (LN PPC) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentaram correlação significativa a 5% com a variável dependente do estudo transparência pública municipal.

Como se pode observar, são diversos os fatores elencados no estudo que são estimados para explicar o evento melhores níveis de transparência pública, entre eles, destaca-se as dimensões política, social e econômica. Inicialmente, as regressões Tobit foram estimadas por dimensões e, posteriormente, ocorreu a realização da regressão completa com todas as variáveis propostas pelo estudo.

Na dimensão política, a um nível de significância de 5%, identificou-se que o nível de escolaridade do prefeito é determinante e apresenta relação positiva para indicar maiores níveis de transparência pública por parte da gestão municipal brasileira, sendo essa variável novo determinante para o fenômeno transparência no Brasil, pois até não tinha sido abordada na literatura nacional.

Na dimensão social, a um nível de significância de 5%, verificou-se que as variáveis urbanização, densidade demográfica e educação são determinantes, apresentando relação positiva para indicar maiores níveis de transparência pública por parte da gestão municipal brasileira, sendo a variável densidade demográfica novo determinante para o fenômeno transparência no Brasil, não tendo também sido abordada na literatura nacional.

Na sequência, a dimensão econômica, a um nível de significância de 5%, avaliou-se que as variáveis dívida consolidada e IDH são determinantes, com relação positiva para indicar maiores níveis de transparência pública por parte da gestão municipal brasileira.

Diante do exposto, conclui-se que as variáveis de fatores sociais demonstram um bom poder explicativo para o fenômeno transparência pública seguidas das variáveis dos fatores econômicos, sendo especificamente as variáveis IDH, dívida consolidada, densidade demográfica, urbanização e educação as premissas influenciadoras para a transparência pública dos municípios brasileiros. Por fim, em menor grau o fator político apresenta apenas a variável nível educacional do prefeito como variável explicativa significativa para melhores níveis de transparência pública.

Tais achados do estudo norteiam-se na premissa de que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresenta dimensões da expectativa de vida da população, anos de escolaridade da população e poder aquisitivo da população, ou seja, longevidade, nível educacional e renda são variáveis impactantes conforme avaliado para a determinação do fator transparência pública, haja vista que os cidadãos detêm melhores indicadores de

desenvolvimento humano e, talvez por isso, exercem mais influência sobre os níveis de transparência de suas cidades.

Os municípios brasileiros com maior endividamento também são mais transparentes por evidenciarem maiores volumes de recursos gastos e alocados para as necessidades da comunidade de seus territórios. Outro aspecto relevante para este achado do estudo pauta-se no quesito que para realização de aquisições de endividamento os municípios brasileiros deverão apresentar melhores práticas de *accountability*, transparência na divulgação sobre suas transações e alavancagem financeira. A consequência dos maiores níveis de endividamento para os municípios são alocações destes recursos para custeios ou realização de investimentos, sendo a primeira condição financeira pior de ser realizada quando comparada com a segunda.

Por fim, os municípios com maior densidade populacional também apresentam melhores níveis de transparência atrelados à cobrança da sociedade por mais informações e divulgações das contas públicas e da gestão de recursos.

Dessa forma, a problemática da pesquisa foi respondida ao passo que se determinou que os fatores econômicos e sociais são os melhores determinantes para estimar, com base no *Ranking* Nacional da Transparência Pública do MPF, os níveis de transparência pública dos municípios brasileiros.

Quanto às hipóteses do estudo, constata-se que na Hipótese (1), municípios que apresentam melhores níveis de população urbanizada, com melhor nível educacional e maior densidade demográfica tendem a obter melhores desempenhos na transparência pública geradas pelos poderes executivos das gestões municipais; na Hipótese (2), municípios que apresentam maiores níveis de riqueza da população e maior endividamento tendem a obter melhores desempenhos na transparência pública geradas pelos poderes executivos das gestões municipais; por fim, na Hipótese (3), municípios que apresentam melhor nível educacional do gestor público não apresentam evidências para melhores práticas de transparência pública geradas pelos poderes executivos municipais.

Desta forma, o fator social e a hipótese (1) do estudo não deve ser rejeitada, haja vista que entre os fatores sociais, econômicos e políticos a que apresenta maior quantidade de variáveis explicativas para melhores níveis de transparência pública municipal é o fator social.

Nesse contexto, levando em consideração os resultados apresentados e as limitações anteriormente expostas, indica-se para estudos futuros a análise de outros anos do *Ranking* Nacional da Transparência Pública do MPF, a fim de verificar o comportamento e as

tendências da transparência pública dos municípios brasileiros no decorrer dos anos. Poderão, ainda, ser incluídas novas variáveis explicativas no modelo econométrico para determinar o evento transparência pública no Brasil e em outras esferas dos entes públicos.

REFERÊNCIAS

- ACCESS INFO EUROPE; CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **Global Right to Information Rating** – RTI Rating. Disponível em: <<http://www.rti-rating.org/country-data/>>. Acesso: 16 maio 2017.
- ACEVEDO, C. R.; NOHARA, J. J. **Como fazer monografias**: TCC, dissertações e teses. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- AGOSTINETO, R. C.; RAUPP, F. M. Prestação de contas por meio de portais eletrônicos: um estudo em câmaras municipais da Grande Florianópolis. **Revista Universo Contábil**, v. 6, n. 3, p. 64-79, 2010.
- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability*, e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública** – RAP, Rio de Janeiro, v. 36, p. 723-745, set./out. 2002.
- ALEXANDRINI, F. *et al.* Estratégias em governo eletrônico municipal – prefeitura virtual. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.
- ALLEGRETTI, D. S.; PLATT NETO, O. A. Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Catarinense de Ciência Contábil**, v. 9, n. 26, p. 79-95, 2010.
- AMEMIYA, T. Tobit models: a survey. **Journal of Econometrics**, v. 24, p. 3-61, 1984.
- AVELINO, B. C. *et al.* Características explicativas do nível de disclosure voluntário de municípios do estado de minas gerais. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 13, n. 2, p. 571-608, 2014.
- BAKAR, N. B.; SALEH, Z. Incentives for disclosure of accounting information in public sector: a literature survey. **International Research Journal of Finance and Economics**, EuroJournals Publishing Inc v. 75, p. 24-38, 2011.
- BALBE, R. S. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 189-209, 2010.
- BASTIDA, F.; BENITO, B. Central government budget practices and transparency: an international comparison. **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 667-716, 2007.
- BASTOS, C. L.; KELLER, V. **Aprendendo a aprender**: introdução à metodologia científica. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BELLVER, A.; KAUFMANN, D. Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications. **World Bank Policy Research Working Paper**, p. 1-72, 2005. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20801140~menuPK:1977057~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530~isCURL:Y,00.html>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BERNARDO, J. S.; REIS, A. D. O.; SEDIYAMA, G. A. S. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 2, p. 277-292, maio/ago. 2017.

BRAGA, L. V. *et al.* O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 5-21, 2008.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Governo Eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 66, p. 523-556, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/SHsr0u>> Acesso em: 26 jan. 2015.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Brasil. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1. ed. Brasília: CGU – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7xM34W>> Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. **Controladoria Geral da União – CGU**. Brasil. **Parceria para Governo Aberto**, 2018. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/governo-aberto>>. Acesso em: 7 jan. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 maio 2009.

BRASIL. **Lei de Acesso às Informações Públicas**. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011.

BRASIL. Lei Nº. 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio 1964.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Portal Combate à Corrupção**. (2015b). Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>>. Acesso em: 11 maio 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Portal Ranking Nacional da Transparência**. (2015a). Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/itens-avaliados/ranking/o-projeto-new>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Secretaria Do Tesouro Nacional – STN. **Glossário**. Brasília. 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/pt/-/glossario;jsessionid=o-Nr9tW1DX4oE7CHGkYF2n5W.1>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BROCCO, C. *et al.* Transparência da Gestão Pública Municipal: Fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. **Revista Ambiente Contábil**, v. 10, n. 1, p. 139-159, jan./jun. 2018.

CABA PÉREZ, C.; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M. Governmental financial transparency in Mercosur member countries. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 1, p. 169-181, 2009.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics using Stata**. Revised edition. College Station: Stata Press, 2009.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 2, p. 393-417, 2013.

CASELL, M. K.; MULLALY, S. When Smaller Governments Open the Window: A study of web site creation, adoption, and presence among smaller local governments in Northeast Ohio. **State and Local Government Review**, v. 44, n. 2, p. 91-100, 2013.

CASTRO, D. P. Ajustando o foco da Contabilidade Pública. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, ano 34, n. 151, p. 69-83, jan./fev. 2005.

CONTAS ABERTAS. **Portal Contas Aberta**. Disponível em: <<http://contasabertas.com.br/site/#sobre>>. Acesso em: 11 maio 2017.

CONTAS ABERTAS. **Portal Índice de Transparência**. Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/>>. Acesso em: 11 maio 2017.

CORBARI, E. C. *Accountability* e Controle Social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**, Curitiba, n. 2, jan./jun. 2004. Disponível em:
<https://twiki.ufba.br/twiki/bin/viewfile/PROGESP/ItemAcervo242?rev=&filename=Accountability_e_Control_Social_Desafio_a_Construcao_da_Cidadania.pdf>. Acesso em: 9 maio 2017.

COSTA, F. H. **A Relação entre a responsabilidade na gestão fiscal e a qualidade da educação nos municípios mais populosos do Brasil**. 2017. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, fev. 2012.

CUNHA FILHO, M. C.; XAVIER, V. C. S. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DYE, R. A. An evaluation of “essays on *disclosure*” and the *disclosure* literature in accounting. **Journal of Accounting and Economics**, v. 32, n. 1-3, p. 181-235, 2001.

ENSSLIN, L. *et al.* Evidenciação do tema avaliação de desempenho no setor público em periódicos internacionais. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 5, n. 3, p. 75-99, maio/ago., 2015.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FÁVERO, L. P. **Análise de dados: modelos de regressão com Excel, Stata e SPSS**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562-571, 2012.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 50-73, 2012.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. Tradução de: DURANTE, D.; ROSEMBERG, M.; ROSA, M. L. G. L. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HERNÁNDEZ QUIÑONES, A. *et al.* **Análisis y estudio de experiencias de accountability social en América Latina**. Colombia: CIDER Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre el Desarrollo, Informe Final de Investigación. Convenio de Cooperación entre Fundación Corona y Universidad de Los Andes, 2011.

HONG, H. The Internet, transparency, and government public relationships in Seoul, South Korea. **Public Relations Review**, v. 40, n. 3, p. 500-502, set. 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0363811114000277?via%3Dihub>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

HOOD, C. A Historical Perspective on Transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. A. (Ed.). **Transparency: The Key to Better Governance?** British Academy; Oxford: Oxford University Press, 2006.

HOOD, C. What happens when transparency meets blame-avoidance? **Public Management Review**, v. 9, n. 2, p. 191-210, 2007.

HOPE, K. Firm-level *disclosures* and the relative roles of culture and legal origin. **Journal of International Financial Managerial and Accounting**, v. 14, n. 3, p. 218-248, 2003.

HOWARD, C.; SETH, R. Governance issues for public sector boards. **Australian Journal of Public Administration**, n. 64, Sept. 2005. Disponível em: <<http://scihub.cc/http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8500.2005.00452.x/pdf>>. Acesso em: 16 maio 2017.

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

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. Transparência do Poder Executivo dos Estados Brasileiros. **Revista Universo Contábil**, [S.l.], v. 12, n. 3, p. 65-72, set. 2016. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/5324>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

JORGE, S. *et al.* Local Government Financial transparency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its determinants. **Biennial CIGAR Conference**, Bélgica, 2011.

KHADJAVI, M.; LANGE, A.; NICKLISCH, A. How transparency may corrupt. **Experimental evidence from asymmetric public goods games**, v. 142, p. 468-481, out. 2017. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268117302135?via%3Dihub>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

KONDO, S. Promovendo o diálogo para fortalecer a governança. In: KONDO, S. *et al.* **Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer**. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 11-18.

LEITE FILHO, G. A.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. Transparência da Gestão Fiscal Pública: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado de Minas Gerais. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, UFMG, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 114- 136, 2015.

LIMA, G. A. S. F. de. **Utilização da Teoria da Divulgação para avaliação da relação do nível de disclosure com o custo da dívida das empresas brasileiras**. 2007. 118 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-26112007-165145/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

LOCK, F. N. **Transparência da gestão municipal através das informações contábeis divulgadas na internet**. Recife, 2003. 111f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

LOPEZ, M. D. G; MARTINEZ, A. M. R.; OLIVA, C. V. Transparencia financeira de los municipios españoles: utilizad y factores relacionados. **Auditoría Pública**, Murcia, n. 55, p. 109-116, 2011.

MADDALA, G. S. **Limited-dependent and qualitative variables in econometrics**. Melbourne: Cambridge University Press, 1983.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança pública e transparência no Brasil: evolução, dificuldades e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, v. 282, p. 5-17, 2013b.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **The Effects of the Recovery of the Patrimonialist Model in Brazil**, v. 3, n. 8, p. 27-38, Apr. 2013a. Disponível em: <https://www.ijhssnet.com/journals/Vol_3_No_8_Special_Issue_April_2013/3.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2017.

MEDEIROS, A. K. DE; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. DA. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 745-775, maio/jun. 2013.

MENDEL, T. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Tradução de: Marsel N. G. de Souza. UNESCO: Brasília, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/ZR0VOn>>. Acesso em: 10 maio 2017.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polit**, v. 18, p. 233-242, 2013. Disponível em: <<http://sci-hub.cc/http://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000299>>. Acesso em: 16 maio 2017.

MITCHELL, R. B. Transparency for governance: the mechanisms and of effectiveness disclosure-based and education-based transparency policies. **Ecological Economics**, v. 70, p. 1882-1890, 2011.

NAKAGAWA, M. *Accountability*: a razão de ser da contabilidade. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 18, n. 44, p. 7-17, maio/ago. 2007.

NAKAGAWA, M.; RELVAS, T. R. S.; DIAS FILHO, J. M. *Accountability*: a Razão de ser da Contabilidade. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade – REPEC**, v. 1, n. 3, 2007. Disponível em: <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/17/19>>. Acesso em: 16 maio 2017.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

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

PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. G. Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. **Alcance** (UNIVALI), v. 13, p. 355-372, 2006.

PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, J. A. G. (Ed.). **Estado, sociedade e interações digitais**: expectativas democráticas. Salvador: Editora EDUFBA, 2012. p. 13-39.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Índice de Desenvolvimento Humano** (IDH). Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

RANGEL, T. P. *et al.* Transparência ativa: uma análise horizontal da LAI nos maiores municípios arrecadadores brasileiros. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE, 20., 2016, Fortaleza. **Anais...** Brasília: CFC, 2016.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, São Paulo, on-line, v. 48, p. 1, 2013.

RENZIO, P.; GOMEZ, P.; SHEPPARD, J. **Budget transparency and development in resource-dependent countries**. Paris: UNESCO; Blackwell, 2009.

REYNAERS, A.M.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. Transparency in Public-Private Partnerships: Not so Bad After All?. **PublicAdministration**, v. 93, n. 3, p. 609-626, Sep. 2015.

RIBEIRO, C. P. D. P.; ZUCCOLOTTO, R. The hidden face of Leviathan: fiscal transparency in brazilian municipalities and its socioeconomic determinants and tax. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 33, n. 1, p. 37-52, 2014.

ROCZANSKI, C. R. M.; TOMASI, M. Universidade Pública e *Accountability*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: Consad, 2010. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_45/universidade_publica_e_accountability.pdf>. Acesso em: 14 maio 2016.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 25, set./dez., 2002.

SALOTTI, B. M.; YAMAMOTO, M. M. Ensaio sobre a teoria da divulgação. **Brazilian Business Review**, v. 2, n. 1, p. 53-70, jan./jun. 2005.

SANTANA JÚNIOR, J. J. B. de; LIBONATI, J. J.; VASCONCELOS, M. T. de C. Modelos de investigação dos níveis de transparência fiscal eletrônica dos poderes e órgãos governamentais. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 9., 2009, São Paulo. **Anais ...** São Paulo: FEA/USP, 2009.

SANTOS, L. A; CAMACHO, E. U. Orçamento público municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, maio/ago. 2014.

SIAU, K.; LONG, Y. Factors impacting e-government development. **International Conference on Information Systems**, n. 25, 2004.

SILVA, D. M.; MARTINS, V. A.; LEMES, S. Escolhas Contábeis: reflexões para a pesquisa. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, UFSC, Florianópolis, v. 13, n. 29, p. 129-156, maio/ago. 2016.

SIQUEIRA, F. S. **Transparência no governo do Estado do Rio de Janeiro: análise e recomendações**. 2016. 70 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

SLOMSKI, V. **Controladoria e Governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SOUZA, F. J. V. *et al.* Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 3, p. 94-113, 2013.

STIGLITZ, J. E. **On liberty, the right to know, and public discourse**: the role of transparency in public life. Oxford: Oxford Amnesty Lecture, 1999.

SUKMADILAGA, C.; PRATAMA, A.; MULYANI, S. Good governance implementation in public sector: exploratory analysis of government financial statements *disclosures* across ASEAN countries. **Procedia – Social and Behavioral Sciences**, n. 211, p. 513-518, 2015.

TRISTÃO, G. Transparência na administração pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002. p. 8-11.

VERRECCHIA, R. E. Essays on *disclosure*. **Journal of Accounting and Economics**, v. 32, n. 1-3, p. 97-180, 2001.

WEHNER, J.; RENZIO, P. Citizens, legislators, and executive *disclosure*: the political determinants of fiscal transparency. **World Development**, Elsevier, v. 41, 2013.

WOHLERS, T. E. E-government: trends and sophistication at the local level of government. **Journal of Systemics, Cybernetics, and Informatics**, v. 49, p. 49-55, 2008.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria**: uma abordagem moderna. Tradução de: José Antônio Ferreira. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

WRIGHT, G. A.; PAULO, E. Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros. In: CONGRESSO ANPCONT, 8., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPCONT, 2014.

YAZIGI, A. F. Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. In: INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC), 9., 1999, Durban. **Anais...** Durban: IACC, 1999. p. 1-15. Disponível em: <http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/d1ws3_aferreiro.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Contabilidade Financeira**, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./dez. 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E.L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, p. 137, 2015.