

Transparência nos Municípios Brasileiros: Uma Análise do Fator Desenvolvimento¹

Transparency in Brazilian municipalities: An analysis of the Development Factor

Transparencia en los municipios brasileños: una analisis del factor de desarrollo

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.182>

Pedro Nascimento²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar o índice de transparência municipal, observando se, o desenvolvimento do município causa algum impacto em seu grau de transparência. A análise é feita com base nos dados da segunda edição do Programa Escala Brasil Transparente – EBT, desenvolvido pela Controladoria Geral da União – CGU e pelos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Testa-se a hipótese de que, quanto mais desenvolvido o município, maior seu grau de transparência. Para a análise, foram utilizados dois modelos: o binomial negativo e o de transformação GAMA. Nas duas análises, verificou-se que, os indicadores de desenvolvimento social, renda per capita média e IDHM, impactam de forma significativa, no grau de transparência do Município. Em relação a variável Índice de GINI, o teste mostrou que, o aumento de uma unidade dessa variável, causa uma diminuição de 3,5% no índice de transparência Municipal. Já a variável taxa de analfabetismo, entre pessoas com dezoito anos ou mais, se comportou de forma estatisticamente insignificante no impacto do índice de transparência municipal.

Palavras-chave: Democracia Contemporânea; Accountability; Poliarquia; Transparência.

Abstract: This article aims to analyze the municipal transparency index, looking at whether the development of the municipality has any impact on its degree of transparency. The analysis is based on data from the second edition of the Brazil Transparent Scale Program - EBT, developed by the Comptroller General of the Union - CGU and data from the Atlas of Human Development in Brazil. It is hypothesized that the more developed the municipality, the greater its degree of transparency. For the analysis, two models were used: the negative binomial and the GAMA transformation. In both analyzes, it was found that the indicators of social development, average per capita income and HDI significantly impact the degree of transparency of the Municipality. Regarding the GINI Index variable, the test showed that an increase of one unit of this variable causes a 3.5% decrease in the Municipal Transparency Index. The variable illiteracy rate, among people aged eighteen or older, behaved statistically insignificantly in the impact of the municipal transparency index.

Keywords: Contemporary Democracy; Accountability; Polyarchy; Transparency.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar el índice de transparencia municipal, señalando si el desarrollo del municipio tiene algún impacto en su grado de transparencia. El análisis se basa en datos de la segunda edición del Programa Transparente Escala Brasil - EBT, desarrollado por el Contralor General de la Unión - CGU y datos del Atlas del Desarrollo Humano en Brasil. Se prueba la hipótesis de que cuanto más desarrollado es el municipio, mayor es su grado de transparencia. Para el análisis, se utilizaron dos modelos: el binomio negativo y el modelo de transformación GAMA. En ambos análisis, se encontró que los indicadores de desarrollo social, ingreso per cápita promedio e IDHM, tienen un impacto significativo en el grado de transparencia en el municipio. En relación con

¹ Artigo recebido em 29/07 de 2020 e aprovado em 28/02/2020. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba – FAPESQ,, a quem agradeço.

² Universidade Federal de Campina Grande

la variable del índice GINI, la prueba mostró que el aumento de una unidad de esta variable provoca una disminución del 3,5% en el índice de transparencia municipal. La tasa variable de analfabetismo, entre las personas de dieciocho años o más, se comportó de manera estadísticamente insignificante en el impacto del índice de transparencia municipal.

Palabras clave: Democracia contemporánea; Rendición de cuentas; Poliarquía; Transparencia

Introdução

Sociedades democráticas têm exigido uma crescente demanda de *accountability*, como elemento primordial para consolidação de seu processo democrático. Essa demanda tem provocado, nos governos, mudança de comportamento diante da sociedade, forçando a transparência dos seus atos e das políticas públicas implementadas (FILGUEIRAS, 2011).

No Brasil, o direito ao acesso à informação pública é assegurado pela Constituição Federal de 1988, garantindo aos cidadãos, direito ao acesso a informações dos órgãos públicos (BRASIL, 2008). Em conformidade com a Constituição Federal, foram criadas leis e decretos visando gerar maior transparência da gestão pública.

Dessa forma, destacam-se pelo menos três normas que são fundamentais para garantia do acesso à informação e para a geração da transparência em todas as esferas pública. São elas: a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece regras para orientar as finanças públicas no país, abarcando os níveis de governo municipal, estadual e federal; a Lei Complementar nº 131/09, que altera a LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real na internet, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e, a Lei de Acesso à Informação – LAI, que estabelece a publicidade e a transparência das informações como regra e o sigilo como exceção. Na prática, toda informação que esteja sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restrito apenas em casos específicos.

Destarte, o artigo pretende responder à seguinte questão: qual o efeito do desenvolvimento municipal no seu grau transparência? Testa-se a hipótese de que, o desenvolvimento municipal, causa efeito positivo na transparência do município. O objetivo geral consiste em investigar o efeito do desenvolvimento municipal na transparência do município. No que concerne aos objetivos específicos, busca-se: verificar o efeito do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), na

transparência do município; verificar o efeito do Coeficiente de GINI, no índice de transparência municipal; verificar o efeito da Renda Per Capita Média Municipal (RPCM), no índice de transparência do município; e, verificar o efeito da taxa de analfabetismo entre pessoas com dezoito anos ou mais, na transparência do município.

Para a análise, foram utilizados dois modelos: o binomial negativo e o de transformação GAMA. Nas duas análises, verificou-se que, os indicadores de desenvolvimento social, renda per capita média e IDHM, impactam de forma significativa, no grau de transparência do Município. Em relação a variável Índice de GINI, o teste mostrou que, o aumento de uma unidade dessa variável, causa uma diminuição de 3,5% no índice de transparência Municipal. Já a variável taxa de analfabetismo, entre pessoas com dezoito anos ou mais, se comportou de forma estatisticamente insignificante no impacto do índice de transparência municipal.

O trabalho está estruturado obedecendo a seguinte ordem: no tópico 1 é feita uma análise do conceito de democracia à luz dos teóricos contemporâneos, contemplando os autores Joseph A. Schumpeter, a partir de sua abordagem minimalista de democracia; Robert Dahl, com sua definição de democracia, a partir do termo poliarquia; Guillermo O'Donnell, com sua definição de democracia eleitoral; e Cheibub e Przeworski, que defendem um conceito de democracia baseado na competição eleitoral.

No tópico 2, faz-se um breve debate sobre a evolução da transparência no Brasil, destacando as principais normas. O tópico 3 descreve a metodologia do trabalho, apresentando a metodologia utilizada para chegar aos resultados da pesquisa. No tópico 4, faz-se a apresentação do resultado do trabalho, junto a uma breve discussão. E, no tópico 5, apresento as considerações finais do trabalho.

Democracia à Luz da Teoria Política Contemporânea

A qualificação do termo democracia tem sido alvo de grandes debates entre pesquisadores e acadêmicos da Ciência Política. A forma clássica da democracia, no sentido etimológico da palavra, significa “governo do povo” (ROSENFELD, 1994). Essa definição, atribuída a Aristóteles, pressupõe a existência de um governo que garante igualdade de direitos a todos os cidadãos considerados soberanos (BOBBIO, 2010). Percebe-se que, desde a Grécia Antiga, as bases para a definição de democracia estão intrinsecamente ligadas aos ideais de igualdade e liberdade, tendo esses termos significados diferentes, dependendo do momento histórico. Para Robert Dahl (2016), a democracia pode ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas.

Para o crítico do modelo de democracia clássica, Joseph A. Schumpeter (2017), a definição de democracia não significa necessariamente “governo do povo”, e sim um governo que foi eleito pelo povo. Em sua obra clássica, “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, Schumpeter (2017) enfatiza a competição eleitoral entre elites políticas ao afirmar que “o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir por intermédio de disputa eleitoral competitiva, pelo voto dos eleitores.” (Schumpeter, 2017, p.366).

A definição minimalista de democracia, apresentada por Schumpeter (2017), pressupõe a existência de uma elite competitiva, em que a participação política do eleitor se restringe apenas à escolha de representantes. Dessa forma, o autor afirma que “democracia não significa e não pode significar que o povo realmente governa em qualquer sentido óbvio dos termos “povo” e “governo”. A democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar os homens que os governam.” (SCHUMPETER, 2017, p. 386).

Segundo Schumpeter (2017), para que o método democrático tenha êxito, é necessário que algumas condições sejam observadas: uma liderança apropriada; autocontrole democrático e respeito mútuo; alta dose de tolerância às diferentes opiniões; e a existência de uma burocracia treinada.

Assim como Schumpeter, Robert Dahl (2015) também estabelece certos critérios para o funcionamento de um regime democrático. Para Dahl (2015), a característica-chave de uma democracia é a existência

de um governo responsivo às preferências de todos os seus cidadãos, que são politicamente iguais. Para que o governo seja responsivo aos seus cidadãos, é necessária a garantia de alguns direitos fundamentais, classificados pelo autor como direito ao voto; elegibilidade para cargos políticos; direito de líderes políticos competirem através da votação; eleições livres e idôneas; liberdade de formar e integrar-se a organizações; liberdade de expressão; fontes alternativas de informações; e a existência de instituições que garantam que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência da população (DAHL, 2015).

Para O’Donnell (2011), a definição de democracia apresentada por Dahl tem a virtude de ter um nível de detalhes não excessivo, e possuir características suficientes e essenciais para distinguir a democracia política de outros tipos de regime político.

Percebe-se ainda que, a definição apresentada por Dahl (2015) estabelece pelo menos três características fundamentais para a existência e manutenção de uma democracia. Primeiro, a existência de eleições livres e limpas, em que o cidadão possa votar sem que seja coagido e tenha a liberdade de escolher seus representantes; a garantia de direitos políticos, em que o cidadão possa votar e ser votado; e, terceiro, as liberdades necessárias para que as eleições sejam democráticas.

Além da responsividade (entendida como a capacidade de resposta do governo para com a sociedade) como característica-chave do modelo de democracia desenvolvido por Dahl, ele aborda a contestação pública e a inclusividade como sendo variáveis importantes para a democratização, na qual quanto maior a participação e a contestação mais inclusiva será a poliarquia. O autor utiliza o termo poliarquia para classificar os governos mundiais que se enquadram nas características descritas por ele. Dahl (2015) argumenta que nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, por isso prefere chamar os sistemas que se enquadram no seu modelo de poliarquias. Para ele, as poliarquias podem ser pensadas como regimes relativamente democratizados, com características fortemente inclusivas e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2015). Dessa forma, segundo Dahl (2015), o segredo da democracia está na capacidade do governo em responder as preferências/reivindicações dos cidadãos.

O'Donnell (2013), em sua definição de democracia, concorda com Robert Dahl ao afirmar que, um regime genuinamente democrático é aquele que atende as condições estipuladas por Dahl (2015). Ele acrescenta dois fatores que, segundo ele, são primordiais para consolidação do regime democrático: eleições decisivas e institucionalizadas.

Por eleições decisivas, O'Donnell (2013) entende que os vencedores numa disputa eleitoral possam assumir os cargos para os quais concorreram; que os funcionários eleitos possam tomar decisões com base na autoridade atribuída a seus cargos; e que os funcionários eleitos terminem seus mandatos no prazo ou nas condições estipuladas constitucionalmente.

Por eleições institucionalizadas, o autor entende que elas acontecerão durante um futuro indeterminado e em períodos preestabelecidos, independente da vontade de um único indivíduo, pois, o regime deve vir antes dele e continuar em vigor. Dessa forma, O'Donnell conceitua

Por regime democrático entendo um no qual o acesso às principais posições de governo se alcança mediante eleições que são por sua vez limpas e institucionalizadas e no qual existem, durante e entre essas eleições, diversas liberdades – habitualmente chamadas “políticas” – tais como as de associação, expressão, movimento e de disponibilidade de informação não monopolizada pelo estado ou por agentes privados. (O'DONNELL, 2013, p. 22).

O modelo de democracia apresentado por O'Donnell apresenta pelo menos, quatro características distintas: eleições limpas e institucionalizadas; inclusividade; competitividade; e um sistema legal que assegura os direitos de liberdades, inerentes a uma democracia.

Ja os cientistas políticos Cheibub e Przeworski (1997) definem democracia como sendo um regime que satisfaz os seguintes critérios: (1) o chefe do executivo é eleito (direta ou indiretamente); (2) o legislativo é eleito; (3) mais de um partido compete em eleições e (4) partidos no poder já perderam eleições no passado e cederam o comando do governo, ou o farão no futuro. Regimes que não satisfazem a pelo menos um destes quatro critérios são classificados como ditaduras.

A definição de democracia de Cheibub e Przeworski (1997) estabelece critérios puramente eleitorais, conservando o espírito de competição, já defendido por Schumpeter (1947). Mainwaring et al (2001), obser-

vando a definição apresentada pelos referidos autores, argumenta que a definição submínima de democracia apresentada por Cheibub e Przeworski permite a agregação de alguns regimes autoritários na categoria de democráticos, tendo em vista que, alguns regimes são autoritários, mas mesmo assim atendem aos requisitos exigidos na definição de democracia apresentada pelos autores.

Diante das definições apresentadas, percebe-se que, há um consenso entre os autores de que, para a consolidação da democracia, é necessário a existência de pelo menos três variáveis importantes: a accountability, entendida pela fiscalização da sociedade civil diante dos governantes; responsividade, entendida como pela capacidade do governo em trazer respostas para a sociedade; e, transparência das políticas públicas desenvolvidas pelo governo.

Transparência Como Ferramenta das Democracias Modernas

Em sociedades democráticas, espera-se que as instituições funcionem com responsabilidade diante da sociedade, por meio de mecanismos que possam gerar transparência dos atos praticados pelo governo (CAMPOS, 1990).

De acordo com Albuquerque (2006), o incentivo à transparência concorre para a implantação de mecanismos que possibilitem a sociedade a tomarem conhecimento das ações adotadas pelos governantes, das políticas implementadas e dos recursos mobilizados. Nesse sentido, transparência pode ser caracterizada como o fluxo crescente de informações econômicas, políticas e sociais, apresentando os seguintes atributos: 1) acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; 2) relevância da informação apresentada; 3) qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação (VISHWANATH & KAUFMAN, 1999 *apud* RAUPP, 2011).

Nesses termos, percebe-se que a geração da transparência não depende apenas do fluxo de informação, mas também da qualidade dessa informação, buscando sempre expor de forma simples para melhor compreensão da sociedade civil, possibilitando a geração da accountability na gestão pública.

No Brasil, o direito ao acesso à informação pública (que é um dos componentes importantes para geração da transparência) é assegurado pela Constituição

Federal de 1988. Segundo a Carta Magna, no Título II, Capítulo I, Artigo 5º, inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2008, p. 17).

Em conformidade com a Constituição Federal, foram criadas leis e decretos visando maior transparência da gestão pública. Dessa forma, destacam-se três normas que são fundamentais para garantia do acesso à informação e para a geração da transparência na gestão pública. São elas: a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF ou Lei complementar nº 101/2000, a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação – LAI.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, surge para regular o artigo 163, da Constituição Federal que diz:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (BRASIL, 2008, p. 100, 101).

Dessa forma, a LRF estabelece regras que orientam as finanças públicas no país. Ela atua em consonância com o Art. 163 (BRASIL, 2008), garantindo maior responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos por meio de ação planejada e transparente. Ela estabelece os seguintes instrumentos de transparência fiscal: planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e parecer prévio, Relatório

Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, sendo obrigatória a divulgação desses dados em meios eletrônicos, permitindo que a sociedade tenha acesso a tais informações.

A Lei de Responsabilidade Fiscal compreende os Poderes Executivo, Legislativo, Tribunais de Contas e Judiciário, Ministério Público e os órgãos da administração direta e indireta, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013).

Outro dispositivo que está em vigor desde 2010, a Lei Complementar nº 131/09, representou um avanço na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela alterou a redação da LRF, no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização em tempo real na internet, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

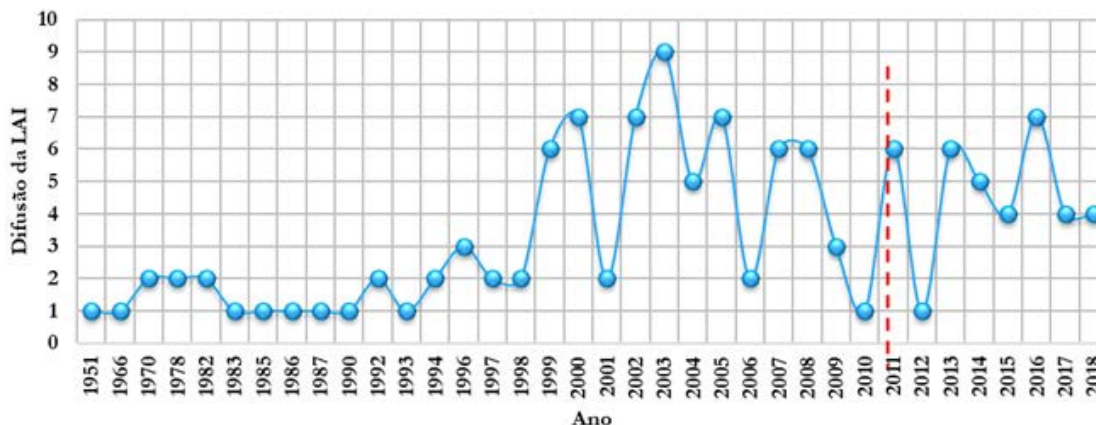
De acordo com a LC nº 131, todos os entes federados deverão divulgar: quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários.

Visando trazer mais transparência das ações dos gestores públicos, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar nº 131/2009, se configura como passo importante na geração da *accountability* ao possibilitar a criação de mecanismos que permitam maior aproximação da sociedade com o Estado, por meio da assimetria informacional.

A Lei de Acesso à Informação – LAI também exerce papel importante na busca da transparência. Promulgada em 18 de novembro de 2011, a referida lei entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e estabelece a publicidade e a transparência das informações como regra e o sigilo como exceção. Na prática, toda informação que esteja sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restrito apenas em casos específicos.

As LAIs tem sido apontadas como mecanismo importante para geração da transparência em países democráticos. Com essa prática, os governos têm modificado seu modelo de governança, por entender a necessidade de um governo transparente que trabalhe em consonância com a sociedade. Utilizando dados do Direito Global à Avaliação da Informação³ os gráficos 1 e 2 apresentam a quantidade de Leis de Acesso à Informação no mundo implantadas no mundo.

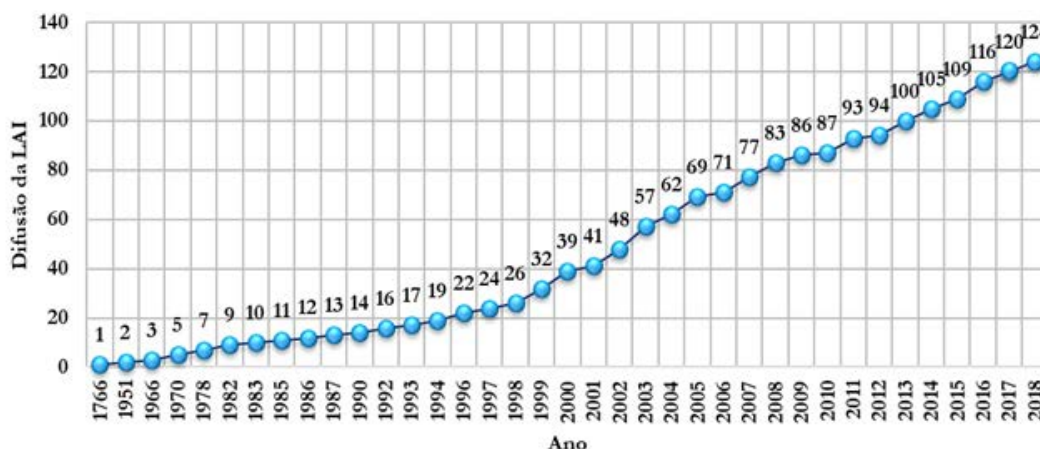
GRÁFICO 1 – DIFUSÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MUNDO POR ANO (2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RTI-Rating (2018).

O gráfico 1 apresenta a difusão da lei de acesso à Informação no mundo no período de 1951 a 2018. O ano de 1951 refere-se à implantação da LAI na Finlândia, tendo como antecessora a Suécia, que já tinha estabelecido a LAI em 1766. Os pontos representam a quantidade de LAIs implantadas nos países por ano. Podemos notar que, a maior quantidade de Leis de Acesso à Informação implantadas no mundo, ocorreu em 2003 quando nove países decidiram pela adoção de uma LAI (Servia, Eslovênia, Croácia, Kosovo, Armênia, Irlanda, Peru, Turquia e São Vicente e Granadinas). O Brasil por sua vez, só veio a implantar a LAI em 2011 (como destacado no gráfico pela linha vermelha pontilhada) um ano após o lançamento da Lei Modelo de Acesso à Informação Pública, elaborada pela Organização dos Estados Americanos – OEA.

GRÁFICO 2 – DIFUSÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO MUNDO POR ANO (2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do RTI-Rating (2018).

O gráfico 2 mostra o acúmulo dos países que aderiram a LAI. Percebe-se um crescimento lento que se inicia na década de 1950 e vai até 1990, quando a difusão da LAI no mundo começou a crescer de fato. Percebe-se ainda que, em 2003 foi o auge da expansão da LAI, quando houve adesão de nove países, chegando a um total de 124 países em 2018.

Tendo como prerrogativa a difusão da transparência, a expansão de LAIs no mundo é vista com bons olhos por pesquisadores e estudiosos do tema, por representar um instrumento de prestação de contas do governo aos seus cidadãos (Batista, 2017).

Observa-se que a transparência surge como atributo fundamental da gestão pública democrática e rompe com a velha prática e os velhos modelos de governo em que se acreditavam que era propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida.

Nesse contexto, a criação das referidas leis estabelecem o acesso à informação pública como ferramenta importante, que proporciona aos cidadãos conhecimento da administração pública, qualificando-o para participar efetivamente da gestão governamental.

Além de aproximar o Estado da sociedade, o acesso à informação pública tornou-se um dos principais mecanismos de combate à corrupção. Por meio dela, o cidadão tem acesso às informações dos gastos públicos, e pode apontar as irregularidades da gestão pública, levando os agentes públicos a responderem pelos atos ilícitos praticados durante sua gestão.

Destarte, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, da Lei Complementar nº 131/09 e da Lei de Acesso à Informação – LAI, garante ao cidadão maior acesso a um conjunto de informações do governo, tendo a tecnologia como importante ferramenta na construção de uma gestão pública transparente. Tais leis permitem a construção das *accountabilities* vertical e horizontal, uma vez que os governos são obrigados a prestarem contas de suas ações à sociedade civil, e em caso de descumprimento das leis serão penalizados por agências estatais (a exemplo da Controladoria Geral da União – CGU), responsáveis por fazer valer o cumprimento desses dispositivos.

Metodologia

Neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados ao longo da pesquisa, para avaliar o impacto do desenvolvimento municipal no seu grau de transparência. Para tanto, tomamos como base dados da segunda edição do Programa Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU) e divulgado em 2015. Os dados, que medem o desenvolvimento social dos municípios, foram coletados a partir do portal Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que agrupa dados econômicos e sociais dos Municípios, Estados e União.

O Programa Escala Brasil Transparente é um indicador desenvolvido pela CGU e tem como objetivo avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI), sendo aplicado a Municípios, Estados e Distrito Federal. A EBT adota um Checklist composto de 12 quesitos, que envolvem aspectos da regulamentação da LAI e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Sua execução dá-se por meio de quatro pedidos de acesso à informação, sendo três voltados para assuntos das principais áreas sociais: saúde, educação e assistência social. A quarta solicitação de informação baseia-se na regulamentação do acesso à informação pelo ente avaliado, servindo inclusive como pergunta de segurança para a mensuração realizada sobre a regulamentação.

De forma geral, o *Checklist* EBT avalia os seguintes pontos:

I - Regulamentação da Lei de Acesso: exposição da legislação no site do avaliado; existência da regulamentação; regulamentação do SIC; regulamentação da classificação de sigilo; regulamentação da responsabilização do servidor; regulamentação de instâncias recursais.

II - Transparência passiva: divulgação do SIC físico (atendimento presencial); existência de um e-SIC (atendimento pela *internet*); possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso; inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso; respostas aos pedidos no prazo legal; respostas em conformidade com o que foi solicitado (CGU, 2015).

Para elaboração da segunda edição da Escala Brasil Transparente, foram considerados como universo populacional todos os municípios brasileiros, totalizando 5.570 municípios, conforme as estimativas populacionais do IBGE para 2014.

A referida edição da EBT adotou, como método de amostragem, a amostra aleatória estratificada para estimar a proporção. Dessa forma, o universo amostral (5.570 municípios) foi dividido em partes, nas quais os estratos são os estados da federação (26 estados, excluindo o DF), e subdivididos em estratos de acordo com o porte populacional. Para a definição do tamanho da amostra, a CGU utilizou um erro de 10% (dez por cento) e um nível de confiança de 90% (noventa por cento). O método adotado possibilita fazer inferências por Região e Estado, bem como a realização de comparações de desempenho entre eles.

Sendo assim, utilizamos, como variável dependente, o índice de transparência dos municípios, com base nos dados da segunda edição da EBT. As variáveis independentes adotadas na pesquisa foram os indicadores de desenvolvimento social Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, Renda *per capita* média (em reais), taxa de analfabetismo entre pessoas de dezoito anos ou mais e o coeficiente de GINI. A utilização desses indicadores permite realizar uma análise mais precisa, visto que suas composições agregam dimensões importantes do desenvolvimento humano.

Após colher os dados nos referidos portais, foi produzido um banco de dados secundário no SPSS, para o qual utilizou-se dois modelos lineares generalizados, o binomial negativo e o de transformação gama, com

objetivo de testar a hipótese de que, quanto mais desenvolvido for o município, maior o grau de transparência.

A escolha pelos modelos deu-se em virtude de sua adequação ao tipo de pesquisa desenvolvido, uma vez que o modelo linear clássico não se mostra eficiente para gerar os resultados. Segundo Fávero (2015), esses modelos fazem parte do que é conhecido como dados de contagem e têm por objetivo analisar o comportamento, em relação a variáveis preditoras, de uma determinada variável independente que se apresenta na forma quantitativa, com valores discretos e não negativos.

Resultados e Discussão

Nessa parte do artigo, será apresentado o resultado da pesquisa, o qual procurou analisar a possível correlação entre o desenvolvimento municipal e o índice de transparência dos municípios.

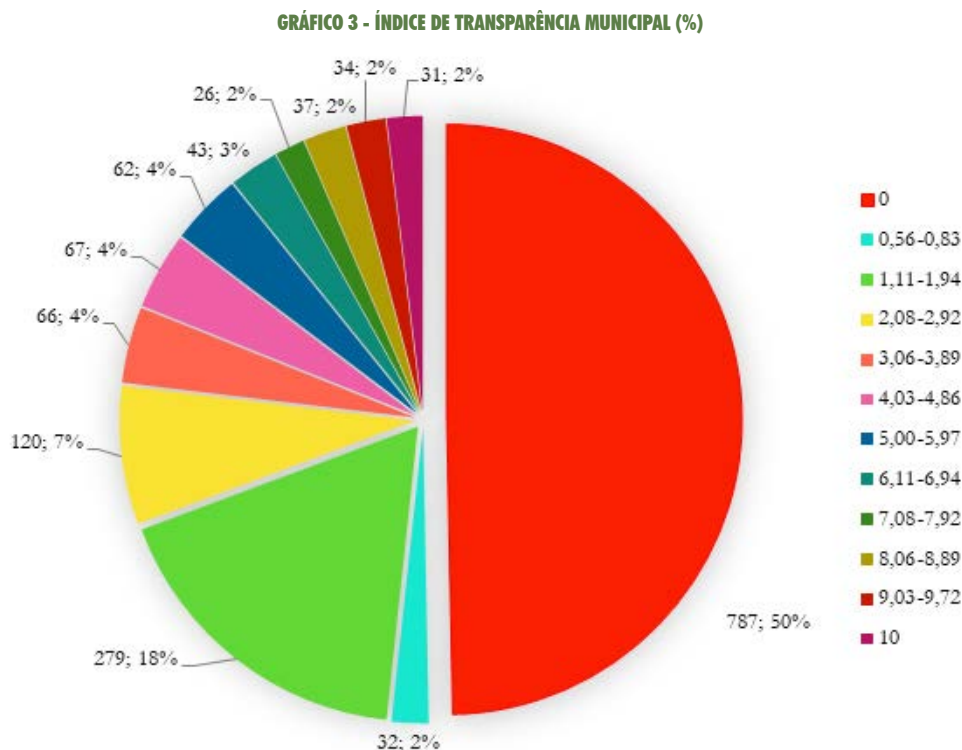
Na Tabela 1, estão listadas as características das variáveis adotadas na pesquisa, tendo como variável dependente o índice de transparência municipal, e como variáveis independentes, os indicadores de desenvolvimento social. As variáveis IDHM e Coeficiente de GINI foram multiplicados por 100 para facilitar a interpretação dos dados. A análise dos dados foi feita com a variável IDHM separada, tendo em vista que sua composição agrega componentes existentes nas variáveis taxa de analfabetismo e renda per capita média e sua inclusão no modelo apresentaria problemas de multicolinearidade. A Tabela 1 traz um resumo das características dessas variáveis.

TABELA 1 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
Índice de Transparência	1584	0,00	10,00	1,9475	2,71755
IDHM	1584	0,45	0,85	0,6520	0,07240
IDHM_100	1584	45,20	84,70	65,2017	7,24003
GINI_100	1584	28,00	79,00	50,25	6,777
Analfabetismo 18+	1584	1,37	47,43	18,46	10,999
RPCM	1584	96,25	2000,29	477,93	252,95
N válido (de lista)	1584				

Elaboração própria com base nos dados do portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil e no site da Escala Brasil Transparente – EBT.

Conforme a tabela 1, foram utilizados 1584 municípios na pesquisa, na qual constatou-se a existência de municípios com índice de transparência igual a 0,00, ao mesmo tempo em que outros municípios apresentaram nota máxima (10) na avaliação da Escala Brasil – EBT, por atender todos os requisitos exigidos. Percebe-se também que, a média do índice de transparência, nos 1584 municípios pesquisados, é de 1,9 por município. Essa média, consideravelmente baixa, é explicada pela quantidade de municípios que obtiveram nota 0,00. O total de municípios que está nessa situação totaliza 787 municípios, o que representa 49,68% das unidades pesquisadas, conforme mostra o Gráfico 3.



Elaboração própria com base nos dados da segunda edição da Escala Brasil Transparente – EBT.

Ainda conforme a Tabela 1, a variável IDHM variou de 0,45 a 0,85 e, quando multiplicado por 100, esse índice ficou entre 45,20 e 84,70. O índice de GINI dos municípios foi multiplicado por 100 e apresentou pontuação mínima de 28,00 e máxima de 79,00. A taxa de analfabetismo entre jovens de 18 anos ou mais apresentou taxa mínima de 1,37 e máxima de 47,43. Já a renda *per capita* dos municípios, apresentou uma variação de 96,25 e 2000,29 em reais.

A Tabela 2 mede o nível de correlação entre a variável dependente e as variáveis independentes. O teste mostrou existir uma correlação significativa, porém baixa, entre o índice de transparência e o IDHM. No teste que mede a correlação entre a variável índice de transparência municipal e a taxa de analfabetismo entre pessoas de dezoito anos ou mais, percebe-se uma correlação baixa e negativa entre as duas variáveis. O teste também mostrou existir uma correlação negativa entre o índice de transparência e o coeficiente de GINI. No último teste, que analisa a correlação entre o índice de transparência e a renda per capita média, verificou-se uma correlação significativa e positiva, entre as duas variáveis.

TABELA 2 - MATRIZ DE CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS (PEARSON)

		ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA	IDHM	TAXA DE ANALFABETISMO 18+	GINI	RENDA PER CAPITA MÉDIA
Índice de Transparência	Correlação de Pearson	1	0,220**	-0,196**	-0,101**	0,266**
	Sig. (2 extremidades)		0,000	0,000	0,000	0,000
	N		1584	1584	1584	1584
IDHM	Correlação de Pearson		1	-0,879**	-0,390**	0,899**
	Sig. (2 extremidades)			0,000	0,000	0,000
	N			1584	1584	1584
Taxa de Analfabetismo 18+	Correlação de Pearson			1	0,352**	-0,795**
	Sig. (2 extremidades)				0,000	0,000
	N				1584	1584
GINI	Correlação de Pearson				1	-0,234**
	Sig. (2 extremidades)					0,000
	N					1584
Renda Per Capita Média	Correlação de Pearson					1
	Sig. (2 extremidades)					
	N					

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades). Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil e no site da Escala Brasil Transparente – EBT.

Foram feitos dois testes de multicolinearidade para analisar o nível de correlação entre as variáveis independentes. O primeiro teste foi feito considerando as quatro variáveis, já no segundo teste, foi retirada a variável IDHM para analisar como as outras variáveis se comportavam. Desse modo, no primeiro teste, percebeu-se que o valor do VIF na taxa de analfabetismo e renda *per capita* se mostrou maior que dois, mostrando existir multicolinearidade com a variável IDHM. No segundo modelo, no qual a variável IDHM foi retirada, o valor do VIF diminuiu significativamente, mudando o comportamento das variáveis independentes, como mostra a Tabela 3.

TABELA 3 - TESTES DE MULTICOLINEARIDADE

MODELO		ESTATÍSTICAS DE COLINEARIDADE	
		VIF (1)	VIF(2)
1	IDHM	9,465	-----
	Taxa de Analfabetismo 18+	4,411	2,951
	Renda Per Capita Média	5,687	2,736
	GINI	1,287	1,148

Variável dependente: Índice de Transparência. Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil. VIF individual < 2 VIF geral < 10

A Tabela 4 mostra os resultados dos modelos lineares generalizados, o binomial negativo e o de transformação gama, utilizados para testar a hipótese de que, quanto maior o desenvolvimento municipal, maior o grau de transparência do município. Foram rodados quatro modelos, dos quais os dois primeiros trazem o resultado obtido no modelo binomial negativo, enquanto que, o terceiro e o quarto mostram os resultados do modelo de transformação gama.

TABELA 4 - MODELOS LINEARES GENERALIZADOS DE REGRESSÃO

VARIÁVEIS/MODELOS	1	2	3	4
IDHM_100	0,098***		0,015***	
Analfabetismo 18+		0,019		0,006
RPCM		0,004***		0,001***
GINI_100		-0,035**		-0,005
Qui-Quadrado	111,293***	154,317***	22,146***	40,556***
Graus de Liberdade	1	3	1	3

Variável Dependente: Índice de Transparência. Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal Atlas Desenvolvimento Humano no Brasil e no site da Escala Brasil Transparente – EBT.

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Modelos 1 e 2: Binomial Negativo. Modelos 3 e 4: Transformação GAMA.

O primeiro teste, feito com o modelo linear generalizado binomial negativo, utilizou-se apenas a variável IDHM, que mostrou resultado expressivo em sua análise. De acordo com o resultado, o aumento de uma unidade no IDHM do município, impacta em 9,8% o índice de transparência. O Segundo modelo, feito com as variáveis taxa de analfabetismo entre pessoas com dezoito anos ou mais, renda *per capita* (em reais) e índice de GINI dos municípios, mostraram que a taxa de analfabetismo é estatisticamente insignificante para explicar o índice de transparência dos municípios. Já o aumento de R\$1,00 na renda *per capita* média do município resulta em 0,4% de probabilidade de aumento no índice de transparência. Na variável Coeficiente de GINI, os dados mostram que, o aumento de uma unidade dessa variável, causa a diminuição de 3,5% no indicador de transparência.

O modelo linear generalizado de transformação gama mostrou-se bastante adequado para esse tipo de pesquisa, ao confirmar os resultados do primeiro teste. No terceiro modelo, em que foi feita a análise do impacto do IDHM no índice de transparência do município, os dados mostraram que a variável IDHM é estatisticamente significativa no aumento do grau de transparência do município, ao apontar que o aumento de uma unidade dessa variável implica na elevação de 1,5% no aumento da transparência municipal. No quarto modelo, a taxa de analfabetismo entre pessoas com dezoito anos ou mais, continuou se comportando de forma estatisticamente insignificante no impacto do índice de transparência municipal. Na variável renda *per capita* média, os dados mostraram que um aumento de

R\$ 1,00 gera 0,1% na probabilidade de aumento do índice de transparência e, na variável GINI (modificado) o aumento de uma unidade nessa variável, pode gerar uma redução de 0,5% do indicador de transparência do município.

Considerações Finais

A Lei de Acesso a Informação no Brasil, só foi implantada em 2012. Mas mesmo assim, já haviam leis de incentivo a transparência. A própria Constituição Federal de 1988 já determinava que os governos atuassem de forma transparente diante da sociedade. Porém infelizmente, passados 17 anos depois da implantação da LAI metade dos municípios ainda continuam a descumprir as prerrogativas da LAI.

Se levarmos em consideração a quantidade de municípios que obtiveram notas baixas na avaliação da Escala Brasil Transparente, o resultado ainda é mais alarmante. Oitenta e cinco por cento dos municípios obtiveram nota menor que cinco ou igual a zero. Ou seja, são municípios que não dispõem de nenhuma informação ou disponibilizam informações insuficientes para a sociedade.

Por outrolado, a pesquisa mostrou que, em municípios desenvolvidos, o índice de transparência tende a ser mais elevado. Isso significa que esses municípios possuem pessoas com níveis de escolaridade alta, saúde e renda satisfatório e pouco índice de desigualdade social.

Referências

- ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, F. H. *Gestão de finanças públicas*. Brasília: Outras Editoras, 2006.
- ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Base de Dados. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em 01 de agosto de 2018.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13º ed. 4. reimpr – Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF, 1988.
- CONTROLADORIA GERAL DA GU. *Escala Brasil Transparente*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/as-suntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 01/08/2018.
- CAMPOS, A. M. *Accountability: Quando poderemos traduzir para o português?* Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, ano 24, n.2, p 30-50, fev./abr. 1990.
- CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. *Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás*. Soc. Estado. vol.28 no.2 Brasília. Mai/Ago. 2013.
- CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. *Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais*. In: Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administracion Publica, 6, Buenos Aires, Argentina, 2001. Anais... Buenos Aires: CLAD, 2001. Disponível em: <http://www.clad.org>.
- CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam. *Democracia, eleições e responsabilidade política*. Rev. bras. Ci. Soc. vol. 12 n. 35 São Paulo Feb. 1997.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. 1. Ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. – (Clássicos; 09).
- DAHL. *Sobre a Democracia*. 1. Ed. 2. Reimpr. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016.
- FÁVERO, Luiz Paulo. *Análise de Dados*. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Além da transparência: accountability e política de publicidade*. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011.
- MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉRES-LIÑÁN, Aníbal. *Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999*. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, pp. 645 a 687.
- O'DONNELL, G. *Democracia Delegativa?* Novos Estudos. São Paulo, n. 31, p. 25-40,1991.
- O'DONNELL. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- O'DONNELL. *Democracia, desenvolvimento humano e direitos humanos*. Revista Debates, Porto Alegre, V. 7, n.1, p. 15-114, jan.-abr. 2013.
- RAUPP, Fabiano. *Construindo Accountability em Câmaras Municipais do Estado de Santa Catarina: Uma investigação nos portais eletrônicos*. Bahia: UFB, 2011. 193 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ROSENFELD, Denis L. *O que é democracia*. – 5. ed. – São Paulo: Brasiliense, 1994. – (Coleção primeiros passos; 2019).

SCHEDLER, A. “*Conceptualizing Accountability*” in SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, pp. 23/25, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). O equacionamento do problema; A doutrina clássica da democracia; Mais uma teoria de democracia; Conclusão. In: *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, p. 287-366.

Pedro Nascimento

 <https://orcid.org/0000-0003-1799-2838>

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande.

DOSSIÊ ESPECIAL: CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO